

社科新视点

当代中国农村政治发展研究

STUDIES ON CHINESE RURAL POLITICAL DEVELOPMENT

程同顺 著

天津人民出版社

当代中国农村政治发展研究

程同顺　著

天　津　人　民　出　版　社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农村政治发展研究/程国顺著. —天津：天津人民出版社，2000
ISBN 7-201-03529-0

Ⅰ.当… Ⅱ.程… Ⅲ.农村-政治制度-研究-中国
Ⅳ.D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2000)第17578号

天津人民出版社出版
出版人：赵明东
(天津市张自忠路189号 邮政编码：300020)
邮购部电话：27314360
网址：http://www.tjrm.com.cn
电子信箱：tjrmchbs@public.tpt.tj.cn
天津新华印刷三厂印刷 新华书店天津发行所发行
*
2000年3月第1版 2000年3月第1次印刷
850×1168毫米 32开本 10.75印张 2插页
字数：240千字 印数：1—3,000

定价：18.00元

序

读完程同顺同志的这部书稿，最难忘的是他对农民的关怀。这关怀发自这位来自农民、超越了农民，但并未因此而漠视农民的年轻学者的内心。这关怀使作者对于农民的情况感同身受。这关怀也驱使作者去观察思考和分析研究。如果用一句话概括本书的特点，那就是它体现了激情与理性的结合。在一些章节，仿佛听到作者心弦拨动之声；而在另外一些章节，则可看到医生般的敏锐和冷静。作者的分析未必总是透彻，作者的判断未必完全正确，作者的表达也未必那么周延，但是作者无疑达到了他的创作目的。这本书不仅提出了一个研究当代中国农村政治的理论框架，它更重要的贡献是着力概括了当代农村存在的种种问题。这些问题，常被忽略，常被淡化。在这本书中，它们不是被当成一般的社会问题，而是被放在政治层面上考察。在这本书中，我们看到的农民不是被动者，而是拥有自身政治意识和政治行动的主体。总而言之，作者努力梳理农村政治问题，并欣然承担了研究农村政治的重任。今天，农民依然占中国人口的大多数，全面影响着中国的发展。我国历来重视农民、农村和农业问题的研究，因而需要有更多的年轻学者，特别是来自农村的学者，走出象牙之塔，深入实际，深入农民，戒除浮躁，实事求是，以邓小平

理论为指导，推动农村政治科学研究不断向前发展，为中国的现代化事业作出有意义的贡献。

车铭洲

2000年2月16日于香港

目　录

导 论

农村政治概述

一、农村有没有政治

虽然在人类的大部分历史时期，农村都是大多数人生产和生活的主要地理空间，但是令人惊奇的是，历史上人类对农村的关注却出奇得少，而学者尤其如此。如果再具体到农村政治的话，恐怕情况就更严重了，翻一翻人类的政治史就会发现，人类的政治史无非都是居住在城市里的王侯将相、达官贵人的英雄史，农村充其量也就不过充当一个政治舞台的背景而已。乡野鄙陋之地哪里来的政治呢？

历史如此，当代中国的现实也相差无几。虽然由于现实政治的需要，人们已经开始真正地关注起了农村，但是绝大多数的人还是认为，当前中国农村存在的主要问题是经济问题而不是政治问题。如对于近些年来引起各界关注的农民负担问题，相当不少的人就认为，这主要是经济利益之争而已。甚至一些政治学者对农村政治也持同样的看法，认为研究农村政治是在抓中国政治的小节，因而对此不屑一顾。即使在中国农村村民自治搞得红红火火的今天，农村政治依然是既没有在普通民众的头脑中形

成概念，也没有在政治学乃至社会科学的学者中达成共识。研究者一往热情，漠视者依然故我。

应当承认，当前人们关心农村经济而否认农村政治存在的认识是非常正常的，它反映了人们大力发展经济的热切愿望，也符合国家以经济建设为中心的大方向。当前我国农村的最主要的问题当属经济发展，这是毫无疑问的。

但是现在的问题在于，是不是农村就没有政治呢，研究农村政治是不是就没有意义呢？显然不是！就拿农民负担问题来说吧，它难道仅仅是个经济问题吗？从表面现象来看，它确实表现为经济利益的纷争，可是如果我们再分析产生它的原因，就会发现，这不单单是个经济问题，它的起因是由于农村基层政府或自治组织的行为失范引起的，它的直接结果，则是激化了农民同农村基层干部的矛盾，产生了农民状告乡镇政府、村委会的现象，甚至出现了农民同干部的暴力冲突。这些难道不都是赤裸裸的政治现象吗？所以，农民负担问题表面上是经济问题，但是形成农民负担问题的起因是政治方面的，它产生的后果也是政治方面的，最终问题的解决还得通过政治的途径。

可见，当前中国农村的问题不单单是经济问题，而且也包含着相当多的政治因素。华中师范大学中国农村问题研究中心的张厚安教授，早在 80 年代初就致力于农村政治问题的研究，是我国研究农村政治问题的元老，他对于我国农村政治和经济的关系以及农村政治的重要性曾有过精辟的论述。他说："在农村，由于经济关系的变化使得以农民为主体的各种政治关系（包括各种新的利益群体、权力结构、政治参与、政治控制等关系）也发生了巨大的变化，从而给农村基层工作，如征粮派款、计划生育、社会治安、文化教育等都带来了新的问题。必须看到，这不仅仅

是一些经济问题、社会问题，而且首先是带有政治性的问题和政策问题。如果我们不从政治的高度加以认识和重视农村问题的政治方面，不能根据社会发展的需要理顺农村各种政治关系，那么最终会影响到农村经济体制的深化改革和整个国民经济的发展。”[①] 可见，不仅农村存在着政治，而且这些政治还是非常重要的。

二、什么是农村政治

实际上，之所以有些人认为当前中国农村不存在政治，除了人们更多地关注经济发展问题之外，还有一个因素也是值得考虑的，那就是由于新中国成立以来过多的政治运动的影响，使相当不少的人对什么是政治产生了误解，认为政治就是阶级斗争。如果把政治含义的理解仅限于阶级斗争，那么说当前中国农村不存在政治也就不足为奇了。

但是把政治仅仅理解为阶级斗争是不全面、不科学的，既不符合马克思主义，也不符合政治现实。因为政治所包含的内容远远超过了阶级斗争本身，如政府的组织形式、政策的制定和执行、政府工作的程序、国家和公民的关系等，以及公民对政治生活的民主参与等诸多方面，都是政治的具体内容。总之，凡是以公共权力为目的或是借助于公共权力的一切活动，都可以被视为政治。由于本书不是政治理论的专门著作，不便在这里过多地讨论政治的概念，但是有一点是肯定的，那就是：不能把政治仅仅理解为阶级斗争，农村政治不仅仅是指农村的阶级斗争。

---

① 参见《社会主义研究》1991 年第 2 期记者余力对张厚安教授的专访《中国农村政治：一个紧迫的课题》。

那么到底什么是农村政治呢？我们可以简单地把农村的一切政治现象或与农村有关的政治问题都泛称为农村政治。具体来说，当前我国的农村政治包含以下方面的内容：第一，在宏观层次上，包括当代中国农村的政治变迁、农村社会政治稳定与发展、政治民主化建设、政治制度化建设、农村基层政府的效能等；第二，在中观层次上，包括当前中国的农村、农业和农民问题及政策，农村的阶层分化、政治参与等；第三，在微观层次上，包括对乡村干部和农民的政治分析、农村的村民自治等，这些问题都是农村政治研究的范畴。不过，由于本书是从政治发展的角度来研究分析中国农村政治的，所以本书的结构并不是按照这样三个层次的逻辑安排的。

三、农村政治的地位和特点

有的政治学家根据政治的重要程度把政治区分为高级政治和低级政治，高级政治是指那些关系到国家安全问题、关系到战争与和平等涉及到国家命运的重大政治现象；低级政治则相反，指那些一般的不涉及国家重大决策的日常政治现象。如果按照这个标准来衡量农村政治的话，那么很显然，农村政治当属低级政治无疑。因为农村政治主要涉及农村地区人们小规模的权力和利益调整问题，核心是农民与村集体之间、农民与乡镇政府之间的权力和利益关系，虽然在某些情况下也涉及到农民与国家的关系问题，但这种关系是国家主导型的国家与公民的关系，一般不会涉及到国家安全、战争与和平等重大问题。

但是说农村政治是低级政治并不意味着农村政治没有意义或者永远不重要。因为我们大多数人一般都是无缘参与高级政治的，我们能够日常参与的、与我们关系密切的只能是低级政

治。农村政治尽管是低级政治，但是它却是与农村居民关系最密切的政治、农村居民参与最多的政治。我国社会主义民主政治的建设和发展一方面要依赖于高层政治体制的改革，另一方面更重要的是要依赖于基层广大人民民主意识、政治素质的普遍提高。广大农民只有在参与日常普通政治生活的实践中才能不断提高自己的权利意识和民主素质，创造社会主义民主进一步发展的先决条件。

同时，另一方面，农村政治的低级性也不是一成不变的。无论是在历史上的王朝更替中，还是在 20 世纪的中国革命中，农村和农民都扮演了一个非常重要的角色，农村和农民的支持与否决定了一个政权的兴衰存亡。无数的政治家和政治学家对此都有同样的深刻认识。当代美国著名政治学家塞缪尔·亨廷顿在论及发展中国家的政治稳定时提出，“得农村者得天下”，“农村的作用是个变数，它不是稳定的根源，就是革命的根源。”他特别强调了农民的作用：“如果农民默许并认同现存制度，他们就为该制度提供了一个稳定的基础。如果他们积极地反对这个制度，它就会成为革命的载体。”[①] 即使在今天的中国，农村的社会政治稳定仍然是全国社会政治稳定的基础，如果我们不重视农村地区的社会政治稳定，它就会成为危及整个国家稳定和安全的严重问题。中国改革开放的总设计师邓小平曾多次反复强调这个问题，他说：“中国有百分之八十的人口住在农村，中国稳定不稳定，首先要看这百分之八十稳定不稳定。”[②] “农村不稳定，

① 塞缪尔·亨廷顿《变化社会的政治秩序》，王冠华等译，三联书店，1989 年，第 267 页。

② 《邓小平文选》(第三卷)，第 65 页，人民出版社，1993 年。

整个局势就不稳定。”[1] 可见，尽管农村政治属于低级政治的范畴，但是它绝不是没有意义的，也不是不重要的。

四、研究农村政治的目的和作用

农村、农业和农民问题无疑是人们公认的当前中国的突出问题，对农村政治的关注和研究当然应该为解决好“三农”问题提供更全面的思考。但是，研究农村政治不能仅仅限于急功近利的解决现实问题的目的，我们同时还应该有一些更长远的理论思考。

研究农村政治的目的和意义，人们一般从国家的角度讲得较多，而从农民个人的角度讲得较少，这实际上反映了我们传统上对于个人利益的漠视，反映了农民利益的主体地位仍然没有得到有效的确认。我们在这里研究农村政治的现实目的，既有为国家社会政治和经济整体发展的考虑，也有为维护农民权利和利益的考虑。首先，研究农村政治有助于促进我国农村地区的社会主义民主政治的发展，促进我国农村正在推行的村民自治的顺利进行，促进农村政治的制度化和程序化，加强农村基层政权建设，促进农村地区的社会政治稳定，促进农村的社会经济发展，进而保证整个国家的社会政治稳定和社会主义市场经济建设的顺利进行。其次，更重要的是，我们要通过研究农村政治，正确认识和处理国家和农民的关系，确认农民利益的主体地位，同时提高农民自身的民主意识和政治素质，增强农民自我保护的能力，从而使农民的权利和利益得到应有的尊重、维护和增进。农民的利益与国家整体的利益并不是矛盾的，而是高度一致的，

---

① 《邓小平文选》(第三卷)，第237页，人民出版社，1993年。

在一定程度上农民的利益就是国家的最大利益。

五、本书的方法、安排和目的

早在80年代初,改革开放后中国农村政治研究的先行者张厚安教授就呼吁应该建立中国的"农村政治学",加强对农村政治的研究。那么本书是否就是对张厚安教授这个呼吁的一种响应呢?作者自己实在不敢完全说是。因为作者虽然赞同加强研究农村政治、建立中国农村政治学的呼吁,但是至少到目前为止,作者的研究还没有达到能够试图建立一门政治学分支学科的水平,本书最多只能说是对一些农村政治问题的思考和研究。

那么本书打算从什么样的框架来对中国农村政治进行研究呢?总体上说,本书打算从政治发展的角度来审视中国农村政治,具体的行文编排则打算部分地运用比较政治学中结构—功能主义的分析方法。政治学中的结构—功能主义来自于对政治发展的研究,它从体系、过程和政策三个主要方面对政治进行研究,注重在这三个层面上对政治结构及其功能的分析①。由于能力和资料所限,本书显然不能全部运用结构功能主义完整地研究中国农村政治。对于中国农村政治的结构,本书选择了作者认为最重要的四个结构,即农民、农村基层干部、乡镇政府和村民

① 结构—功能主义的结构与我们在通常意义上所理解的结构是不同的,它是由各种相互关联而相互作用的角色组成的,既可以是立法机关、行政机关等国家机关,也可以是选民、利益集团等,这些相互作用的结构作为一个整体就形成了政治体系;需要说明的是,结构功能主义的结构与功能是相对应的概念,不能把结构当作是与过程相对应的概念,政治过程的各个功能(利益表达、利益综合、政策制定、政策执行及反馈)都需要相应的政治结构去完成。结构的概念参见阿尔蒙德等著,曹沛霖等译《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社,1987年,第14页、第62～65页等。

委员会。这其中前两个结构，农民和农村基层干部是农村政治行为者的主体，因此实际上可以算作是主体性结构；而后两个结构，乡镇政府和村民委员会则是某种政治组织，因此在本书中被称为组织性结构。当然，对这些农村政治结构，本书并没有再把它们详细从体系、过程和政策等几个方面加以分析，但是并不限于从静态进行描述，而是也从动态的角度探讨了许多问题。对农村政治过程的研究，作者选择了在目前阶段最有意义的农民的政治参与进行研究，实际上仅仅是结构－功能主义政治过程的利益表达部分。当然在本书的开头部分，我也按照结构－功能主义的逻辑，首先要分析当前中国农村政治体系的背景和环境，为了更好地说明当前中国农村政治发展的环境和背景，作者把视线上溯到了新中国建立之初。然后为了便于让读者对中国农村政治发展的状况有一个整体性的认识，作者运用大量的例证分析了中国农村政治发展的特点。在本书的最后部分，分析了中国农村政治进一步发展的前景。

这显然不能算作是严格意义上的结构－功能主义的框架，至于分别从体系功能(政治社会化、政治录用、政治交流)、过程功能(利益表达、利益综合、政策制定、政策执行)和政策功能(提取、分配、管制、象征)的角度详细地分析在中国农村履行这些功能的结构，以及这些结构要担负的不同功能，则是作者下一阶段的选题目标。从本书的内容安排可以看出，作者所能做的，只是提出一些有关农村政治的问题，或者就某些问题提出自己的一些不成熟的想法，主要是想引起更多的人对农村政治的关注。所以，倘若本书真的能够抛砖引玉，引起大家对中国农村政治的关注的话，作者也就心满意足了。

第一章

中国农村政治发展的历史背景和环境

当前中国农村的政治发展是在特定的背景和环境之下进行的。这些背景和环境的历史因素可以上溯几千年，但是真正能对今天中国农村的政治发展产生更直接作用的，是五十年来新中国农村经济、政治和社会的变迁。它们对今天中国农村的政治发展或多或少地留下了抹不去的痕迹，构成了今天中国农村政治发展的最主要的历史背景和社会环境。所以研究今天中国农村政治发展，我们很有必要对新中国农村制度的变迁作一回顾。

第一节　土地改革和早期的合作化运动

从构成中国农村政治发展的背景和环境的角度，新中国农村制度的变迁可以分为三个阶段，第一阶段是土地改革和早期的合作化运动，第二阶段是人民公社时期，第三阶段是十一届三中全会农村改革至今。新中国成立后到人民公社体制建立之前，中国农村最有意义的制度变迁是土地改革和农业合作化运动。

一、土地改革(1950—1952)

旧中国是一个半封建半殖民地社会，农村的土地占有情况极不合理。占农村人口不到10%的地主和富农占有农村土地的70～80%，而占农村人口90%以上的贫农、雇农、中农和其他劳动人民只占土地的20～30%。为了让广大农民获得土地，解放农村生产力，就必须彻底废除封建的地主土地占有制度，实行耕者有其田的政策。早在第二次国内革命战争时期，中国共产党就提出了彻底的土地革命纲领，在根据地领导和发动农民进行土地革命，打土豪，分田地。第三次国内革命战争爆发后，中国共产党在更大的范围内领导解放区农民进行土地改革，没收地主的土地无偿分配给无地少地的农民。到新中国成立时，华北、东北等老解放区和半老解放区(约占全国面积的1/3)已经完成了土地改革。但是在其它广大的新解放区，像华东、中南、西南、西北等地区(约占全国面积的2/3)还没有进行土地改革，封建地主土地占有制度还没有废除，农民和地主阶级的矛盾还没有解决。因此从1950年秋开始，根据中共中央七届三中全会的部署，新解放区的土地改革逐步展开。

建国后的土地改革同解放前的土地改革相比较，有这样的一些特点：

1. 将消灭富农经济的政策改为保护富农经济

在老解放区的土地改革中，政府曾允许征收富农的多余土地、牲畜、农具、房屋、粮食及其它财产。这是由于老解放区的土地改革是在残酷的战争环境中进行的，土地改革的直接目的就是要尽量满足农民对土地的要求，以便动员他们参加和支援革命战争。富农经济在中国农村的经济中虽不占重要地位，但富农

比中农拥有数量上更多，质量上更好的土地，不征收富农的多余土地，就难以满足农民的土地要求。

中华人民共和国成立后，国内的形势发生了根本性的变化，和平代替了战争，全国人民的中心任务和根本利益是尽快地恢复和发展工农业生产，实现国家财政经济状况的根本好转。新解放区的土地改革必须服从和服务于新时期这个总的目的和总的任务。这样，保存富农经济就成为十分必要的了。因此，土地改革法规定，在土地改革中“保护富农所有自耕和雇人耕种的土地及其它财产，不得侵犯”。“富农所有出租之少量土地，亦予保留不动”。只是对那些“半地主式的富农出租大量土地，超过其自耕和雇人耕种的土地数量者，应征收其出租的土地”。

在当时的历史条件下保护富农经济是非常必要的。因为，富农经济是农村中的资本主义经济，具有较强的生产能力，保存富农经济有利于农村生产力的发展和国民经济的恢复。保存富农经济，不动富农，也可以更好地保护中农，去掉中农在发展生产上的顾虑，使他们放心大胆地去发展生产。同时在全国胜利的条件下，保存富农经济有利于争取富农在土地改革中保持中立，可以有效地缩小打击面，更好地孤立和打击地主阶级。据统计，富农一般占农村人口的5%左右，地主一般占农村人口的3%左右。争取富农中立，就可以把土地改革的打击面由8%缩小到3%左右。

2. 把没收地主全部财产的政策改为仅没收其土地、其它生产资料以及多余的粮食和房屋

在老解放区的土地改革中，曾规定没收地主的一切财产，除土地、耕畜、农具等全部生产资料外，还有房屋、粮食、衣被等生活资料和其它浮财，如金银、存款等。这样做，是根据当时的处于

战争情况下，为了最大限度满足农民的要求决定的，它在历史上曾经发挥过积极的作用。但是这种做法也带来一定的缺点，这就是没收地主土地、耕畜、农具、房屋以外的其它财产，容易引起地主对这些财产的隐藏和分散，以及农民对这些财产的注意和追索，从而发生一些混乱现象，造成社会财富的浪费和破坏，不利于土地改革的顺利进行和农业生产的发展。因此，在新解放区的土地改革中，人民政府规定除对地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食和在农村中的多余房屋加以没收外，其它财产一律不动。这样做，一方面可以减弱地主对土地改革的反抗，一方面地主还可以依靠这些财产维持生活，也可以把它投入农业生产和经营工商业，这对牢牢把握土地改革的基本方向，稳定社会秩序，恢复和发展社会经济都是有好处的。

3. 土地出租者的土地在不超过当地每人平均土地数的200%者均保留不动

小土地出租者，是指革命军人、烈士家属、工人、职员、自由职业者、小贩以及因从事其它职业或缺乏劳动力而出租少量土地者。人民政府规定，对他们均不得以地主论。因为他们本人多是劳动者或丧失劳动力的人，出租的土地数量不大。据统计，这种小块的出租土地总数不超过耕地总数的3～5%。鉴于我国对失业和丧失劳动力的人员还没有社会保险，而这些土地很多又是土地所有者依靠个人劳动所得购置的，因此人民政府决定对小土地出租者的土地在不超过当地人平均土地200%的情况下予以保留，允许其继续出租或自耕。这样做是合情合理的，受到了各阶层人民的拥护，而且有利于团结各个民主阶级和阶层，组成反封建的统一战线。

4. 土地改革中注意团结和保护中农

团结和保护中农，是中国共产党和人民政府的一贯政策，是保证农村土地改革顺利进行的一个关键。为了更好地贯彻这一政策，确保新区土地改革的顺利进行，中共中央和人民政府在总结过去经验的基础上又做出了一些新的规定：第一，土地改革法明文规定保护中农（包括富裕中农在内）的土地及其它财产不受侵犯，对少数中农附带出租的土地，亦不加没收或征收。第二，在土地分配办法上，改变了过去以乡为单位把地主的土地、公地和其它土地按人口统一平均分配的办法，而是仅仅把没收地主的土地，以乡或等于乡的行政村为单位，统一按照公平合理的原则，用抽补调整的办法分配给无地少地的农民。第三，规定农会组织要积极吸收中农积极分子参加农会的领导工作，在各级农会领导成分中中农不得少于1/3。在农会召集贫农、雇农或手工工人的会议或代表会议时，要吸收中农的代表参加。

在中国共产党和人民政府的努力下，经过3年的努力，到1952年底，除新疆、西藏和某些边远地区之外，全国大面积的土地改革运动基本完成，约有3亿多无地少地的农民分得了7亿亩土地。土地改革的胜利，极大地解放了农村生产力，亿万翻身农民第一次有了属于自己的土地，发展生产，改善生活的劲头空前高涨。他们早出晚归积肥打井，修堤挖塘，纷纷添置耕牛农具，开展爱国增产运动。由于翻身农民生产积极性高涨，添牛买马，精耕细作，粮食产量不断增加，1951年全国粮食产量达到14,363万吨，比1949年增长26.9%。

土地改革后的农村，由于封建地主土地所有制的被废除和农民土地所有制的确立，为农业生产的恢复和发展带来巨大的活力和生机。从1950年到1952年，农业生产以每年平均13.8%

的速度向前发展,农村呈现出一派生机盎然的新景象。这充分说明,一家一户的个体农民所有制基本上适合和有利于我国农村生产力的发展,显示了旺盛的生命力。占我国人口80%的农民,经过土地改革,他们的物质生活和文化生活都有了明显的提高。首先,经过土地改革,5亿农民彻底摆脱了封建土地剥削制度的束缚和剥削,仅废除每年向地主交纳的地租和高利贷利息,全国每一个农民每年平均可多收入粮食200～300斤。据统计,1952年与1949年比较,各地农民的收入一般增加30%,平均每人的消费水平约增长20%。1952年,农民每人每年平均消费粮食383斤,食油3.4斤,肉11斤,棉布13.7尺,均比1949年增长50%左右。农村中有不少农户开始盖新房,拴车买马,添置生产资料。自行车、暖水瓶、搪瓷脸盆、胶鞋、雨靴等日用品也进入了农民的家庭。再次,由于土地改革和保护私有政策的实行,农民的生产积极性得到空前的发扬,土改后的农村普遍出现了中农化的趋势,即贫雇农减少中农增加,农民的经济地位大有改善。据各地典型调查,一般农村中中农户都达到总农户的60～70%左右[①]。

二、从互助组到初级社(1952－1955)

土地改革为农业生产的恢复和发展带来巨大的活力和生机。但是,一家一户的个体农业经济也有其脆弱的一面。由于我国地少人多,天灾动乱频繁,我国的农业长期陷于封闭、落后、贫困的状态,这就使刚刚翻身的农民家底十分薄弱,许多农户虽然分得了土地,但因缺乏其它生产资料,所以在生产中存在许多困

① 林蕴晖等《凯歌行进的时期》,河南人民出版社,1989年,第119～130页。

难。据对23个省15,432户调查,土地改革后贫农每户平均仅占有耕畜0.47头,犁0.41部,水车0.07部。他们每年可拿出购买生产工具的资金,每户平均仅有3.5元。不少农户由于缺乏资金,缺乏耕牛和农具无法独立进行生产。如果遇到天灾人祸,他们的处境就更加困难。因此,中国共产党和人民政府在巩固土地改革成果,确定地权,保护私有,充分发挥农民个体经营积极性的同时,也十分注意提倡和鼓励农民在保持生产资料私有的基础上,根据自愿互利的原则实行各种形式的生产互助合作,依靠劳动者相互之间的协作,克服一家一户分散生产中无法克服的困难,达到发展生产,改善生活的目的。

1951年9月,中共中央召开了第一次农业生产互助合作会议,会议认为,农民在土地改革的基础上发扬起来的生产积极性表现在两个方面,一方面是个体经济的积极性,另一方面是劳动互助的积极性。农民的这些生产积极性,乃是迅速恢复和发展国民经济和促进国家工业化的基本因素之一。会议指出,农民个体经济在一个相当长的时期内还将大量存在,因此应当充分了解农民小私有者的特点,看到农民个体经济积极性的不可避免性及其重要性,决不可忽视和粗暴地挫伤农民这种个体经济的积极性。会议也分析了个体农民在一家一户分散经营中存在的许多困难,指出为了帮助农民克服这些困难,使广大贫困农民能够迅速地增加生产而走上丰衣足食的道路,为了使国家得到比现在多得多的商品粮食和其它工业原料,也必须提倡和帮助农民组织起来,按照自愿的原则,发展农民劳动互助的积极性。会议在总结各地开展农业生产互助合作经验的基础上,指出目前农业生产互助合作的形式大体有3种,即临时互助组、常年互助组和生产合作社。临时互助组和常年互助组,是在保持土地、耕牛

以及其它生产资料私有和各家各户独立经营的基础上，参加互助组成员之间按照等价交换的原则在劳力、耕畜、农具等方面实行互助协作，以克服一家一户在分散生产中无法解决的困难的集体劳动组织。临时互助组和常年互助组的区别是，临时互助组是季节性的，农忙互助，农闲分散；常年互助组带有一定的稳定性，常年互助，农副业结合，并有简单的生产计划和某些公共财产。合作社是互助组的进一步发展，它的特点是社员的土地统一作股入社，在土地保持私有的基础上由合作社统一经营，入社的土地和劳动力按照一定的比例分红。社员入社自愿，退社自由。合作社的优点是，通过统一经营解决了互助组无法解决的共同劳动和分散经营之间的矛盾，在土地的使用上可以实行统一规划，因地种植，在劳动力的使用上可以实行合理分工，充分发挥每一个劳动者的特长；在生产的安排上，可以更多地采用先进耕作技术和进行较大规模的农田基本建设①。

中共中央关于农业生产互助合作的决议，反映了广大农民，特别是许多贫苦农民的愿望与要求，受到了他们的拥护和支持。到 1952 年底国民经济恢复时期结束时，已有 4542 万户农民（占全国总农户的 39.9%）参加了互助合作组织。他们共组织了 800 多万个互助组（其中有常年互助组 175 万个，临时互助组 627 万个）和 1092 个农业生产合作社（其中有 10 个高级农业生产合作社，1082 个初级农业生产合作社）。

应该说，在当时的条件下组织农民走生产互助合作的道路是一种积极和进步的选择，但是在随后的互助合作运动中却出

① 林蕴晖等《凯歌行进的时期》，河南人民出版社，1989 年，第 272～275、336～349、532～540 页。

现了违背农民自愿原则的做法，使互助合作运动走偏了方向，出现了多次冒进。在1952年到1953年春出现的“热潮”，造成了第一次冒进；1954年，以土地入股、土地分红为特点的农业生产合作社的发展，出现了又一次冒进。

1952年，由于某些干部中存在着单纯任务观点，在不少地区产生了盲目追求高级形式和数字的形式主义偏向，他们不从生产出发，甚至有的机械地为完成数字任务，不去耐心教育农民，而采取简单生硬的办法威胁与强迫群众编组，这种作法严重违反了自愿两利原则，在群众中造成不良的影响。也有的互助组和生产合作社对于组、社员私有的耕畜和生产工具，规定使用代价过低，甚至白使，或企图过早地取消土地分红。这种现象在全国各地都有发生，且相当普遍。中央被迫在1953年3月采取措施，纠正上述偏向，稳定农民情绪。

但是这种“左”的倾向并没有从根本上得到遏制，到1954年，由于农业社发展过快过猛，工作中的简单粗暴，侵犯了农民利益，粮食统购工作中的强迫命令，以至收购了农民的口粮，引起了农民的极大不安，生产力开始遭到破坏，农村各方面的关系也紧张了起来，甚至在某一个省由于购粮问题而自杀的农民达到111人①。

据中共热河省委1954年12月报告说，入秋以来牲口市场上出现了比较严重的反常现象：各地牲口价格普遍下跌1/3到1/2左右，大批牲口有行无市冲击市场。国营公司3季度收购牛15,877头，超过计划199.1%，超过去年同时期的6.5倍；收羊114,842只，超过计划99.4%，超过去年同时期10.2倍。4季度

① 林蕴晖等《凯歌行进的时期》，河南人民出版社，1989年，第537页。

两个月又10天的统计，收牛171,442头，羊168,276只，其中还有一部分是耕畜母畜。有些地区还发生宰杀耕畜现象，据宁城县报告，全县杀驴149头；凌源10区7个村杀驴21头，杨大营子1个村即杀了10头；喀喇沁、平泉、朝阳、赤峰等地亦发现杀驴现象，甚至有的农民因政府禁止宰杀耕畜就故意先砸断驴腿，再要求杀驴①。中共中央华南分局的报告中也说：在购粮运动后期（12月下旬），各地农民普遍大量杀猪杀鸭，猪价陡降。中山县张家边乡一个乡即杀死母猪70多头，小猪仔的价格从过去60万元到100万元（旧人民币）1担的正常价格陡降至14万元1担。粤东潮安县9区发现1天即杀母猪40多头，台山县有一农户将刚生下的10只小猪全部弄死②。

三、农产品统购统销政策的出台（1953）

从1952年到1955年，农村中生产互助合作组织从互助组发展到了初级农业生产合作社，即初级社逐渐成了农村中的基本核算单位。在这一时期，还有一个非常重要的事件，就是农产品统购统销政策的出台。这个政策是新中国建立以后对农村、农民和农业生产影响最持久的一项政策，今天仍然还在发挥着效用。因此我们不能不对这个政策的出台作一个交代。

随着国家大规模的有计划经济建设的开始，农业生产特别是粮食生产不能适应工业建设需求的矛盾，就开始显露出来了。1953年上半年内，一方面销售量超过计划很大，若干市场在入春以后一度发生问题，情况相当紧张；另一方面，收购的计划却

① 中共中央农村工作部编《农村工作通讯》，第32期。
② 《农业集体化重要文件汇编》（上册），第290页。

没有完成。7 月以后，全国粮食问题更趋严重，这主要表现为：第一，收进的少，销售的多。7、8、9 三个月共收进了 98 亿斤，超过原定计划 7 亿斤；销售了 124 亿斤，超过原定计划 19 亿斤。收虽然增加了，但销增加得更多。第二，不少地方开始发生混乱。全国的大、中城市大体上是平静的，但是，在受灾地区和粮食脱销地区，小城市和集镇已开始发生混乱现象。粮贩子大肆活动，特别是粮食少的地方，粮贩子的活动更厉害。从事这种活动的，有的是农民，有的是集镇上的小贩，数量达几十万人。这种情况反过来又助长了农民不肯卖粮的情绪。地区之间互相封锁，也造成了粮食的抢购和抬价，甚至连北京、天津的面粉也出现不够供应的情况。第三，全国的收购计划将完不成（8 月全国财经会议决定收购粮食 340 亿斤），销售计划将被突破（原计划销售数量是 480 亿斤）。一减一增，将出现一个很大的差额[①]。

因此，中共中央于 10 月 16 日做出《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》，确定在 11 月底以前完成各级的动员和准备，12 月初开始在全国范围内实行粮食的统购统销。决议强调：必须指出，现在全国商品粮食产量的增长速度，虽落后于粮食需要的增长速度，但是只要调度得法和措施得当，还是够吃够用，且能略有积余的。现在在供销方面所表现的紧张性，其本质是反映了国家计划经济与小农经济和自由市场之间的矛盾，反映了工人阶级领导与农民自发势力和资产阶级反限制的市场之间的矛盾，归根结底，是反映了社会主义因素与资本主义因素之间的矛盾。所以粮食问题不是采取枝节的办法所能解决的，为了从根本上解决粮食问题，把粮食供应放在长期稳固的基础之上，

① 林蕴晖等《凯歌行进的时期》，河南人民出版社，1989 年，第 368～371 页。

除了努力促进农业生产的互助合作化和技术改良，藉以增产粮食，把粮食生产发展的速度逐步提高到足以保证国民经济向前发展的水平外，必须在全国范围内，采取如下的措施：第一，在农村向余粮户实行粮食计划收购(简称统购)的政策；第二，对城市人民和农村缺粮人民，实行计划供应(简称统销)的政策，亦即是实行适量的粮食定量配售的政策；第三，实行由国家严格控制粮食市场，对私营粮食工商业进行严格控制并严禁私商自由经营粮食的政策；第四，实行在中央统一管理之下，由中央与地方分工负责的粮食管理政策。

决议认为：实行上述政策，不但在现在的条件下可以妥善地解决粮食供求的矛盾，更加切实地稳定物价和有利于粮食的节约，而且是把分散的小农经济纳入国家计划的轨道之内，引导农民走向互助合作的社会主义道路和对农业实行社会主义改造所必须采取的一个重要步骤，它是党在过渡时期的总路线的一个不可缺少的组成部分。

11 月 19 日，政务院第 194 次政务会议根据中共中央的上述决议通过了《政务院关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》。规定了实行粮食统购统销的具体办法，并于同月 23 日颁布执行。由于同样的原因，根据中财委的报告，中共中央于 11 月 15 日还做出了《关于在全国实行计划收购油料的决定》；12 月 1 日，中共中央批准中财委《关于目前副食品的产销情况及今后措施的报告》，决定成立专门机构——在中央商业部成立全国食品公司，负责统筹副食品的收购、市场供应与出口。1954 年 9 月 9 日政务院又颁布了对棉花实行计划收购和计划供应的命令。

由上可见，由于粮、油、棉和副食品供求关系相继紧张，人们在研究问题的原因时，开始把注意力集中到“小农经济和自由市

场"上，认为它们与国家计划经济之间的矛盾，是"资本主义因素"与"社会主义因素"之间的矛盾。因此，加强对小农经济的改造，加快互助合作的步伐必然会随之被提上日程。统购统销的出台，还反映了国民经济高度集中统一的领导体制被极大地强化了。

四、从初级社到高级社(1955—1957)

针对农村合作化运动中出现的问题，虽然中央做出了整顿、巩固的部署，但是合作化运动的步子却仍在不断加速。中央主要领导认为，应当利用广大农民由于土地不足、生活还不富裕的状况而希望变革的要求，从速引导农民向共产主义过渡。1955 年 7 月 31 日，毛泽东在中共中央召集的省、市、自治区常委书记会议上作了《关于农业合作化问题》的报告，把在农业合作化问题上的冒进推向了高潮。

"必须现在就要看到，农村中不久将出现一个全国性的社会主义改造的高潮，这是不可避免的。到第一个五年计划最后一年的末尾和第二个五年计划第一年的开头，即在 1958 年春季，全国将有 2.5 亿左右的人口——0.55 亿左右的农户(以平均四口半人为一户计算)加入半社会主义性质的合作社，这就是全体农村人口的一半。那时，将有很多县份和若干省份的农业经济，基本上完成半社会主义的改造，并且将在全国各地都有一小部分的合作社，由半社会主义变为全社会主义。"[①]

该年 7 月底的省、市、自治区党委书记会议结束以后，各省相继在 8 月举行省委扩大会议或地、市委书记会议，传达学习毛

---

① 《毛泽东选集》(第五卷)，人民出版社，1976 年，第 188 页。

泽东的报告，检查“右倾”思想，修订本省农业合作化的发展规划，纷纷加码，各地农业合作化运动纷纷掀起高潮。但是，实际运动的发展，较之各省拟订的规划又要快得多。在你追我赶的形势下，到1955年底，全国已建农业社190.4万个(其中1.7万多个高级社)，入社农户达7500多万户，占全国农户总数的63.3%。形势发展之快，以至使毛泽东在9月25日为《怎样办农业生产合作社》一书写的序言不得不重新再写，并将书名也改为《中国农村的社会主义高潮》。

1956年5月底，全国加入农业合作社的农户达到了11,013万多户，占全国总农户的91.2%。其中加入高级社的农户已达7472万余户，占总农户的61.9%，初级社3542万多户，占总农户29.3%。到1956年11月底，全国农业生产合作社共达76.4万多个，入社农户11,674万多户，占全国农户总数96.1%。其中高级社48.85万个，入社农户1亿多户，占全国农户总数83%，平均每社206户。[①] 1956年底参加高级社的农户达到87.7%，到1957年进一步达到96%[②]。这样，原计划用15年左右才能完成的农业社会主义改造——由个体私有制到集体所有制的转变，在短短4年间就匆匆完成了。

农村中的盲目并社升级(由初级社升为高级社)，出现了许多违反政策、强迫命令、无人负责、管理混乱等现象。例如在有的合作社，对实行公有化的耕畜、农具、林木、果树、水利设备等作价偏低，甚至某些生产资料无代价归社，侵犯了中农利益。有些

① 1957年《人民手册》，第197页、474页，转引自林蕴晖等《凯歌行进的时期》，河南人民出版社，1989年，第576页。

② 从进《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989年，第68页。

地方实行公有化的面过宽，错误地将私有的家畜、家禽及零星的林木、果树入社；甚至冻结社员的存款，强迫投资。对生产缺乏全面规划，片面强调粮棉生产，忽视其他经济作物，片面强调农业生产，忽视副业生产、甚至把社员养猪养鸭搞副业当成自发资本主义，使农民个体经营的家庭副业陷于停顿，影响了社会经济的平衡，影响了社员的收益，增加了社员的生活困难。不少合作社经营管理混乱，责任不明，劳动报酬的制度不尽合理，牲畜瘦弱死亡现象不断发生。盲目兴建当前生产上并不急需的基本建设和购买非生产性设备，浪费了许多人力、物力和财力。这一切都引起了农民的疑虑和不满，严重影响了农民的生产积极性。

中国的农业合作化基本上避免了苏联和一些东欧国家实行集体化时造成的农业生产下降的情况。但是，由于各地区生产力发展水平不同，合作化发展的历史不同，干部管理经验水平也不相同，在很短时间内都办起高级社，一律以高级社作为核算单位，对于许多社来说，公有程度提高了，但存在较严重的平均主义。特别是 1956 年秋收分配前后，有些社的内部矛盾便开始突出出来。

据中共中央农村工作部 1956 年 12 月向中央的汇报："今年秋收分配前后，在一部分农业社内，出现社员退社和要求退社的情况。退社户，一般占社员户数的 1%，多的达 5%，思想动荡想退社的户，所占的比例更大一点。浙江省的宁波专区，已退社的约占社员户数 5%，想退社的占 20%左右。广东全省已退社的约 7 万余户，占社员户数 1%，并已有 102 个社垮了台。浙江省发生

了20余起社员殴打社干部的事件。”[①] 这类矛盾，在有些地方很突出。例如，河南临汝县一个区，闹社的规模涉及到13个乡、67个自然村、35个生产社、84个生产队，共3万人口的地区[②]。河南的夏邑、虞城、民权、商丘、宁陵、柘城、淮阳、睢县、杞县、临汝，中牟等12个县，闹社、退社涉及273个高、初级社，700多个生产队范围。共殴打干部63人，拉走牲畜4916头，私分社内粮食125,000斤，种子24,000余斤，饲料25,000余斤，饲草25万余斤，油料390多斤，农具200多件，柴火52,000余斤[③]。

小 结

新中国成立以后，党和国家很快就在全国范围内推行土地改革，改变了地主土地占有制，实现了耕者有其田，使农民成为土地的主人，满足了农民对土地的要求，极大地促进了生产的发展。为了克服农民个体分散小规模生产无法解决的问题，党和国家又组织农民走上了合作化的道路。应该说，这样的选择在当时的历史条件下是一种正确的选择，是有历史的进步意义的。但是由于国家领导人对于公有制经济的过分迷信和不切实际的追求，使我国的农业合作化运动很快就超越了客观条件所允许的程度，走上了一条违背生产力发展的道路。到1958年，随着人民公社制度在全国的确立，这样的一个趋势就走到了顶点。

---

① 中央农村工作部简报《关于退社和大社问题》(1956年12月6日)，转引自丛进《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989年，第68～69页。

② 《关于临汝县“闹社”问题的报告》(1956年12月21日)，转引自丛进《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989年，第69页。

③ 《中共河南省委农村工作部关于处理部分地区部分农业生产合作社发生闹社退社情况的简报》(1957年3月28日)，丛进《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989年，第69页。

第二节 人民公社体制

一、人民公社制度的确立(1958)

1. 由并大社转为办公社

1958 年春农村开展大规模的农田水利建设等“大跃进”活动，需要土地连片和人员集中组织管理。于是在 1958 年 3 月的成都会议上，毛泽东提出了小社并大社的问题。3 月 20 日成都会议通过、4 月 8 日政治局会议批准，制定了《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》的文件，提出：“我国农业正在迅速地实现农业水利化，并将在几年内逐步实现耕作机械化，在这种情况下，农业生产合作社如果规模过小，在生产的组织和发展方面势将发生许多不便。为了适应农业生产和文化革命的需要，在有条件的地方，把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社是必要的。”同一会议通过的有关文件还有《中共中央关于农业机械化问题的意见》，规定“在 7 年内(争取 5 年内做到)基本上实现农业机械化和半机械化，实现农业生产力的大发展。”就这样，全国各地随即开始了小社并大社的工作。

7 月 1 日，《红旗》杂志第 3 期发表了陈伯达的文章《全新的社会，全新的人》，文章在介绍一个合作社办工业的情况后说：“把一个合作社变成为一个既有农业合作又有工业合作的基层组织单位，实际上是农业和工业相结合的人民公社。”7 月 16 日，《红旗》杂志第 4 期又发表了陈伯达的另一篇文章《在毛泽东同志的旗帜下》，明确地传达了毛泽东关于一种新的社会基层组

织的构想："毛泽东同志说，我们的方向，应该逐步地有次序地把'工（工业）、农（农业）、商（交换）、学（文化教育）、兵（民兵，即全民武装）'组成为一个大公社，从而构成为我国社会的基本单位。在这样的公社里面，工业、农业和交换是人们的物质生活，文化教育是反映这种物质生活的人们的精神生活，全民武装是为着保卫这种物质生活和精神生活。在全世界上人剥削人的制度还没有彻底消灭以前，这种全民武装是完全必要的。"又说："很显然，在毛泽东思想的指导下，在毛泽东同志的旗帜下，在这样'一天等于二十年'的国民经济和文化普遍高涨的时候，人们已经可以看得见我国将由社会主义逐步过渡到共产主义的为期不远的前景。"还说：中国人民将"在不远的将来，继续胜利地到达伟大的共产主义社会"。

在这种情况下，一些地方又出现了由并大社转为办公社的热潮。在信阳地区并大社原来也只是为了并大一点，好建设，后来听了毛主席和党中央关于工农商学兵的大公社的指示后就叫成了公社。遂平县卫星社① 根据《红旗》杂志第4期陈伯达的文章引证毛主席关于公社问题的指示，正式建立了全省第一个人民公社以后，遂平全县迅速实现了公社化，同时信阳地区也掀起了建立人民公社的高潮。

8月上旬，毛泽东视察了河北省徐水县南梨园乡大寺各庄农业社，对徐水的工作，特别是军事化很赞赏，提出了搞人民公社的问题。于是县委书记在全县作了"向共产主义进军"的讲话，根据毛泽东的号召，要求全县成立人民公社，向共产主义过渡。几天之内，全县248个农业社宣布转为人民公社。

① 即"嵖岈山卫星人民公社"。

8月6日，毛泽东视察了河南农村，对新乡县七里营人民公社大加赞扬。8月9日视察山东说，还是办人民公社好。毛泽东的讲话于8月13日见报后，“人民公社好”传遍全国，各地开始办人民公社。河南省动作最快，到8月底，全省已经人民公社化了，办起了1378个公社，参加农户达99.8%。

从并大社到办人民公社的转变，是搞“大跃进”运动与着手准备向共产主义过渡的结合。搞“大跃进”运动需要有与之相适应的组织形式和制度方法，政社合一的集中统一领导、集体劳动、集体生活的“一大二公”的人民公社，是便于搞“大跃进”的组织形式。正如毛泽东后来说的：公社是大跃进的产物①。

2. 人民公社的初期形态

1958年8月，根据毛泽东的构想，北戴河会议通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》。这个决议确定了人民公社体制的初期形态，决议确定：建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的人民公社，是指导农民加速社会主义建设，提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针。具体来说，这个决议所确定的人民公社的初期形态有如下特征：

第一，一乡一社，政社合一。当时人民公社的组织规模，一般以一乡一社、两千户左右为主。有的地方根据需要，也可以由数乡组成一社，六七千户左右。建立公社时，实行四社合一，即把供销、信贷、手工业合作社同农业生产合作社合并起来，同时国家在当地的一些企事业单位也统统下放给公社管理。于是，公社就成了工农商学兵、农林牧副渔无所不包的统一体。公社成立以

---

① 从进《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989年，第143～145页。

后，实行政社合一，乡党委就是社党委，乡人民委员会就是社务委员会。其职责是管理本社范围内的一切工农业生产、交换、文化教育、军事和政治事务。既要管生产，管政权，还要管社员生活。公社实行集中领导，分级管理。其中生产大队是管理生产、进行经济核算的单位。盈亏由社统一负责。生产队(相当于原高级社)只是组织劳动的基本单位。

第二，建立公社所有制，准备过渡到全民所有制。尽管当时规定人民公社成立以后还是以采用集体所有制为好，但《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》又同时指出：实际上，人民公社的集体所有制中，就已经包含有若干全民所有制的成分了。这种全民所有制，将在不断发展中继续增长，逐步地代替集体所有制。由集体所有制向全民所有制过渡，是一个过程，有些地方可能较快，三四年内就可完成，有些地方，可能较慢，需要五六年或者更长一些时间。

第三，实行按劳分配，准备向按需分配过渡。人民公社初期形态的所有制仍然是集体所有的，分配制度无论工资制或者按劳动日计酬，也还都是“按劳取酬”，并不是“各取所需”。但是公社要准备过渡到全民所有制，然后再经过很多年，当社会产品极大地丰富了，全体人民的共产主义的思想觉悟和道德品质都极大地提高了，全民教育普及并且提高了，社会主义时期还不得不保存的旧社会遗留下来的工农差别、城乡差别、脑力劳动与体力劳动的差别都逐步地消失了，反映这些差别的不平等的资产阶级法权的残余也逐步地消失了，国家职能只是为了对付外部敌人的侵略，对内已经不起作用了，在这种时候，我国社会就将进入各尽所能，各取所需的共产主义时代。

第四，实行组织军事化、行动战斗化、生活集体化。人民公社

在农田基本建设和争取丰收的斗争中，打破社界、乡界、县界的大协作，实行组织军事化、行动战斗化、生活集体化；公共食堂、幼儿园、托儿所、缝衣组、理发室、公共浴堂、幸福院、农业中学、红专学校等等，要把农民引向了更幸福的集体生活，进一步培养和锻炼着农民群众的集体主义思想，从而又保障了人民公社组织军事化、行动战斗化、生活集体化的实施[①]。

3. 一轰而起的公社化热潮

北戴河会议通过《关于在农村建立人民公社问题的决议》后，公社化更成了强劲的风潮，不可阻挡。各地不甘落后，纷纷进行并社、升级，组建人民公社。人民公社化运动以令人目眩的速度急速发展。

到 1958 年 9 月底，全国 27 个省、市、自治区中有 12 个 100%的农户加入了人民公社，10 个有 85%以上的农户加入了公社，4 个省区即将基本实现公社化。全国原有的 74 万多个农业社，一哄而起地改组成 2.6 万多个人民公社，参加公社的农户有 1.2 亿，占总农户的 99%以上[②]。10 月 1 日，《人民日报》赫然宣布了"全国基本实现了农村人民公社化"的消息。根据中共中央农村工作部的统计资料：宣布全面实现农村公社化的有河南、辽宁、广西、青海、河北、北京、陕西、山东、黑龙江、吉林和上海等 11 个省、市、自治区；农村公社化达到 90%以上的有山西、广东、湖南、四川、江苏、浙江和甘肃等 7 个省；农村公社化达 85%左右的有江西、安徽、湖北、福建和内蒙古等 5 个省、自治区；贵州和宁夏两省区到 9 月底也可实现或基本实现农村公社化。消息

① 林蕴晖等《人民公社猜想曲》，河南人民出版社，1995 年，第 317～321 页。

② 从进《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989 年，第 157 页。

同时预计，新疆农业区参加公社的农户已达80%，10月初可实现公社化；云南省农村已建成200多个人民公社，10月份内也可基本实现公社化。消息介绍说，全国农村已建立人民公社23,397个，参加农户已达总农户的90.4%，平均每社4797户。其中，据10个省、市5538个公社的统计，5000户以下的公社有3383个，5000至10,000户的有1628个，10,000户至20,000户的有516个，20,000户以上的特大公社有51个。另据13个省的统计，已有94个一县一社或县联社这类"超级"公社[1]。这距离毛泽东视察河北、河南、山东，号召"还是办人民公社好"还不足两个月；距离8月北戴河会议《关于在农村建立人民公社问题的决议》正式公布才刚20天！

二、公社制度的修正(1960—1962)和稳定(1962—1978)[2]

由于"左"倾思想的恶性发展，加之当时严重的自然灾害，以及苏联推行大国沙文主义，背信弃义地撕毁合同，撤退专家，逼还债务等客观因素，终于导致整个国民经济的严重困难。其中最严重的是农业生产遭到极大破坏。面对沉重的现实，从1960年10月起，中共中央再度调整政策，纠正实际工作中的"左"的偏差。

1960年11月，周恩来受中共中央委托，主持起草了《中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》，具体地规定了12条政策，并立即发向全党全国。《紧急指示信》的基本精

① 林蕴晖等《人民公社猜想曲》，河南人民出版社，1995年，第324～325页。

② 同上，第349～361页。

神是坚决纠正公社化以来农村工作中的一些"左"的偏差。信中要求坚决纠正"共产风"等"五风",要求对各地"共产风"中向社员个人平调的一切财物都必须认真清理、坚决退还。同时,在所有制方面,《紧急指示信》重申生产队(有的地方叫管理区或生产大队,相当于原高级社的规模)是基本核算单位,坚持三级所有,队为基础。《紧急指示信》还再次强调生产小队的小部分所有制,允许社员经营少量的自留地和小规模的家庭副业,并且具体地提出了"三包一奖"的经营管理体制,即生产队对生产小队实行包工、包产、包成本和超产奖励。《紧急指示信》提出的这些政策受到了农民群众的热烈欢迎,成为当时扭转农村形势的一个重要转折点。

但是,即使如此,各生产小队之间和社员之间的平均主义问题尚未解决。这主要表现在,公社化后在分配上一直实行供给和工资相结合的制度。在基本核算单位下放到大队后,一般由大队按各生产队劳动力的多少、每个劳动力的数量和质量来计算各生产队的工资总量,然后平均分配,这就使穷队、富队的工资分配不管实际收入的差别拉平了;在社员的分配中,供给制的部分超过了工资制的部分,造成了社员间的平均主义。为了纠正这两个"极端严重的大问题",毛泽东于 1961 年亲自主持起草了《农村人民公社工作条例(草案)》(即《农业 60 条》)。这份文件经几易其稿,吸取了其他中央领导人这一时期的调查结果和中肯意见,并广泛听取了社员群众和社、队干部的意见,于 1961 年五六月间举行的中共中央工作会议上通过了"草案"。

《农业 60 条》规定了许多纠正农村工作中"左"倾错误的重要政策。例如:为纠正分配中队与队、社员与社员间的平均主义偏差,正式宣布取消分配中的供给制部分;决定办不办公共食堂

"完全由社员讨论决定",实则同意各地自行解散公共食堂;如纠正社、队规模过大和集中太多、管得太死的偏向;规定了保障社员权利,发展家庭副业、活跃农村市场等方面的内容。《农业60条》的制定在当时被称为"人民公社发展历史上的一件大事"。它集中体现了这一时期在农村人民公社工作中纠正"左"倾偏向的重要成果,对于克服公社化以来实际工作中的许多弊端,稳定农村形势,恢复和发展农业生产,都起到了积极作用。

此后不久,中共中央根据毛泽东提出的将人民公社的基本经济核算单位下放到生产队的建议,于10月7日发出《关于农村基本核算单位问题的指示》,指出这样做最大的好处是,可以改变生产的基本单位是生产队,而统一分配单位却是生产大队的不合理状态,解决集体经济中长期存在的这种生产和分配不相适应的矛盾。1962年2月,中共中央又正式发出《关于改变人民公社基本核算单位问题的指示》,再次重申一般以生产队为基本核算单位,并规定在我国绝大多数地区的农村人民公社,以生产队为基本核算单位,实行以生产队为基础的三级集体所有制。

在1962年中共八届十中全会上正式通过了《农村人民公社工作条例修正草案》(即《农业60条》),其中最主要的规定是:三级所有,队为基础[①];按劳分配,多劳多得;允许社员经营家庭副业和自留地,等等。从此以后,人民公社体制进入了相对稳定的阶段,虽然在1963年开始的农村社会主义教育运动中和后来的"文化大革命"中,曾多次刮起割社员的"资本主义尾巴"(不允许社员有自留地,搞家庭副业)、搞所有制的升级过渡(把基本核算

---

① 此时的"队为基础"与1960年提出的"队为基础"是不同的,1960年的"队"指生产大队,而此时的"队"为生产小队。

单位向大队以至公社过渡)风,但都未能从基本上改变人民公社的体制。就这样,人民公社制度的主体方面一直延续到1978年中共十一届三中全会以后[①],历时二十余年。

三、人民公社制度的特征与弊端

人民公社制度作为新中国以来在农村历时很长、影响很大的一种制度,给中国农村留下了挥之不去的深深的痕迹。可是"青山遮不住,毕竟东流去",人民公社制度最终无可奈何走向了解体,留给了人们一个破灭的理想。那么人民公社制度为什么会走向解体呢?人民公社制度的解体并不是因为随着时间的推移它逐渐失去了最初的合理性,而是因为它一开始就是一个错误的选择。人民公社制度解体的原因要从它自身机制中寻找。总结起来看,人民公社制度具有以下一些特征和弊端,这些特征和弊端使人民公社制度的解体就成了一种必然。

1. 权力高度集中

人民公社是一个集政治、经济、社会和文化功能为一体的组织体系。它兼具基层行政管理和社会生产管理的双重功能,又是农村基层社区组织。公社对基层乡村实行统一领导,分级管理,分为公社、生产大队、生产队三级。这套组织体系的突出特征是领导权力的高度集中统一。农村公共资源的支配权集中于自上而下、具有高度组织化程度与纪律性农村基层党组织,实行党对农村的一元化领导。在人民公社的结构中,公社党委和大队党支部是权力的实际掌握者。公社党委对全公社的工农商学兵、党政

① 尽管撤销人民公社恢复乡镇设置是1983年以后的事情,但是家庭联产承包责任制在农村的实行已经动摇了人民公社制度的主体和根基。

财文经实行统一领导，分级管理。生产大队设有隶属于公社党委的党支部，生产队又设有隶属于党支部的党小组。在公社党委和生产大队党支部内，权力又高度集中于党的书记。当然，党组织并不亲自处理一切事务，与它并存的政府组织、军事组织和群众组织实际上是它的决议的执行机构。通过这样一种制度安排，形成了农村公共资源由下向上集中，由行政向党组织集中，由党组织向党组织负责人集中的高度集中统一的政治系统，执政者的领导权一直延伸到了农村的最基层。

2. 经济完全计划化

在人民公社体制下，农业经营模式是公社、大队领导下的生产队经营。政府把最难计划的农业经济纳入了计划之中，并用限制农民自由的方式执行这种计划。农村经济计划的核心是种植计划，在人民公社系统中，直接从事农业经营的生产队必须接受公社、大队下达的种植计划；公社和大队则通过下达计划指标，不断地督促和下队检查、批评甚至批判“自由种植的资本主义倾向”等方式来确保政府种植计划的完成。

每当农民们迎来新的一年的时候，农村的各级干部都忙于制定新的一年的农业生产计划。制定农业生产计划的模式可以概括为“上下结合，以上为主”。通常先由县、公社下达年度计划指标，经过大队特别是生产队的“充分讨论”，或完全认可上面的指标，或“在政策允许的范围内”作些小的修正，然后再报公社，计划就算定下来了①。

公社制度追求着一个十分现实的目标，那就是从农民手中

① 张乐天《告别理想——人民公社制度研究》，东方出版中心，1998年，第280页。

获取廉价的粮食和工业原料，因此生产队的交换活动被纳入了严格的计划之中。政府通过对乡村经济活动的全面控制确保了计划的有效性，并建立了一种特殊的经济秩序。市场对农业经营活动的影响降到了最低点；交换因其特殊的性质而失去了商品交换的意义，成为较为原始的产品交换，甚至成为表达忠心的进贡；自然村与市场的交换活动部分地萎缩了，自然村更带有自给自足的特征[①]。

3. 对农民实行严格限制

人民公社对农民的生产劳动、政治活动、家庭生活等均实行高度集中统一的管理。为确保管理的有效性，它通过党组织系统及其领导下的行政系统组成一个无所不管、无所不在的控制体系。这一体系主要通过如下途径发挥作用：第一，意识形态规范，通过党组织及其领导下的共青团、妇联等群团组织对农民进行政治思想教育，将社会主义意识形态内化为农民的自觉政治意识，以实现农民在言论行为上的自我规范和相互约束；第二，武装保障，通过党领导下的民兵组织履行维护社会治安的职能；第三，政治压力，对原属于地主、富农及其他被视为敌对分子的少数人进行监督管制，防止他们对现存秩序的反抗；第四，组织约束。通过公社、生产大队、生产队三级组织，将农民严格地规范在各自所属单位之内，实行农村居民行为活动的高度一致性。在这种严格的管理与规范下，公社时期农民的生产和生活方式具有了准军事性质，农民不仅失去了生产经营、择业、迁徙的自主权，而且也失去了个人生活的自由和价值。

---

① 张乐天《告别理想——人民公社制度研究》，东方出版中心，1998 年，第 327 页。

人民公社制度的弊端是非常明显的，它造成了一系列严重的恶果：

第一，窒息了农村经济活力，造成农业发展停滞，使农民生活普遍处于穷困状态。由于人民公社制度实行高度集体化和计划化的生产经营和分配方式，超越历史条件地剥夺了农民家庭作为生产单位应该发挥的基本功能，因此无法长久地激发和维持农民的劳动热情。同时，生产的高度计划化和对农民的严格限制也制约了农民生产的主动性和积极性，窒息了农村经济发展的活力，使农业生产处于落后和徘徊状态，不仅制约了农业向工业和外贸提供更大支持的能力，而且使农村长期不能从根本上摆脱贫困状态，农民始终面临巨大的生存压力。

第二，阻碍了农村社会正常的分化和流动，造成农村阶层变迁的停滞。新中国以来，以阶级身份系列为特征的层级结构的形成，导致了农村社会结构的封闭。土地改革中根据不同标准将农民划分为贫雇农、中农、富农和地主，这本是为了实行社会变革的需要，但在日后强调阶级斗争的岁月里，尤其在人民公社时期，这种阶级身份系列却被日益固化，并在客观上具有一种先赋性、继承性和不可更改性，社会流动几乎完全受阻。随着户籍制度的加强和人民公社组织控制的出现，农民失去了在乡际间和城乡间自由迁徙的权利，被严格束缚在其所居住地域的土地上。农民几乎不存在进入城市，改变职业与身份地位的可能。

第三，阻碍了农村政治的发展。看似无所不能、无所不包的人民公社体制，由于其权力高度集中，造成结构上的缺陷和功能上的障碍，使它很难适应基层乡村千变万化的需求，实现对农村切实有效的治理。在这种情况下，它的存在与延续就不得不借助于进一步的高度集权和国家的强力支撑。由此，人民公社在这一

农村基层政治体系也就陷入了权力过分集中——结构功能障碍——对农村发展的制约——权力更加集中——更严重的结构功能障碍——对农村发展更严重的制约这一周而复始的恶性循环。这一恶性循环使得政治体系的结构完善与功能合理化这一政治发展对政治体系的要求始终难以实现。

总之，人民公社一开始就埋下了悲剧的种子。农民通过种种手段把人民公社推向了一个与设计者预期完全相悖的尴尬地步，最终导致人民公社走向解体。

第三节　十一届三中全会以来的农村改革[①]

20 世纪 70 年代末开始的农村改革不仅宣告了人民公社体制的解体，而且也开启和确立了农村新的经济、政治和社会制度。这些制度并不是孤立地存在的，它们共同构成了农村的新体制，构成了今天中国农村发展的社会经济环境。十一届三中全会以来的农村改革大体有以下几个方面：

一、建立和稳定了家庭联产承包责任制

建立和普遍实行家庭联产承包责任制是中国农村改革的第一步，也是十一届三中全会以来中国农村所有改革的起点。但是，家庭联产承包责任制并不是十一届三中全会以后才出现的新鲜事物，只是由于十一届三中全会在全党全国确立了实事求是、一切从实际出发的基本原则之后，它才逐渐在中国农村普遍

① 这一节的主要内容来自程同顺《农村改革 20 年：回顾与展望》，载于《回顾与展望》论文集，天津人民出版社，1998 年。

成为现实。

早在50年代和60年代，包产到户就先后在中国农村兴起过三次，但是却三起三落，都被扣上了种种罪名被压了下去。1978年一些地区又开始搞包产到户，但是国家对包产到户的认识仍然存在着严重分歧。争论的实质在于包产到户是坚持了社会主义道路，还是走了资本主义道路。

1978年12月召开的十一届三中全会重新确立了解放思想、实事求是、一切从实际出发的原则，系统总结了我国农业发展的经验教训，重新肯定了多种形式的农业生产责任制。1980年9月，中央专门召开了省、市、自治区党委第一书记座谈会，讨论加强农业生产责任制问题，并颁布了会议纪要，明确指出，包产到户是依存于社会主义经济而不会脱离社会主义轨道的，因而也没有复辟资本主义的危险。这一文件打碎了长期套在人们头上的意识形态紧箍咒，加速了包产到户在全国的发展。到1980年11月，全国实行包产到户的生产队已达到15%。1982年9月召开的中共第十二次全国代表大会再次肯定了包产到户的方向。同年12月，中共中央又制定了《当前农村经济政策若干问题》的文件，并于1983年作为中共中央文件印发。这一文件对包产到户给予了高度评价，说“这是在党的领导下我国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。”[1] 此后，包产到户迅速成为我国农村的主要经济形式，到1983年底，全国已有94.5%的农户实行了包产到户。家庭联产承包责任制在农村的实施动摇了人民公社制度的基础，使人民

---

① 中共中央文献研究室、国务院发展研究中心：《新时期农业和农村工作重要文件选编》，中央文献出版社，1992年，第165页。

公社制度名存实亡，逐步走向解体。它成为农村体制的新的转折点，开启了农村经济、政治和社会体制的全面改革。

1993 年，在第一轮土地承包合同即将到期之前，中央明确宣布：土地承包期再延长 30 年不变，在土地承包期内“增人不增地，减人不减地”，允许土地使用权自愿有偿转让。这个规定，既满足了农民要求土地承包关系长期稳定的愿望，又符合了土地作为生产要素流动起来的要求，进一步稳定和健全了家庭联产承包责任制。1997 年，江泽民总书记在党的十五大报告中再次明确提出，要在我国农村“长期稳定以家庭联产承包为主的责任制，完善统分结合的双层经营体制”[①]，标志着家庭联产承包责任制已经成为我国跨世纪的长期政策选择。

二、逐步改革农产品购销体制

从 1953 年第一个五年计划开始，国家就相继对粮食、棉花、油料等重要农产品实行了统购统销制度。这一制度是计划经济的产物，也是计划经济在农村赖以存在的一个基础，它有一定的历史无奈性，也曾起了一定的历史作用，但是实践证明，这一体制在农村长期实行的直接后果是商品市场日益萎缩，割裂了生产和消费的直接联系，既制约了农业生产的发展，也损害了农民的利益。

1979 年农村改革以来，农业生产全面迅速增长，主要农产品供应紧缺状况有了很大改善，这为改革农产品流通体制提供了可能。1985 年 1 月，中共中央、国务院发布的《关于进一步活

---

① 江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告，新华社北京 1997 年 9 月 21 日电。

跃农村经济的十项政策》宣布,从当年起,除个别品种外,国家不再向农民下达农产品统购派购任务。按照不同情况,分别实行合同定购和市场收购,粮食、棉花取消统购,改为合同定购。

从1991年起,国家开始拨出专项资金,建立粮食风险基金制度和专项储备调节制度,向粮食流通体制改革迈出了新的一步。1994年和1996年,中央两次大幅度提高粮食定购价格,解决了粮食定购价格多年偏低的问题。到1997年在一些地方已经出现了粮食定购价高于市场价的现象。1998年全国九届人大之后,国务院制定了《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》,把深入进行粮食流通体制改革的问题已经明确地提上了工作日程。

三、调整了农村产业结构

中国的农村过去一向是向城市、向工业提供粮食和原料的基地,农民的任务就是向国家出售粮食和农副产品。在1959—1961年的三年困难之后,鉴于我国出现的粮食严峻短缺的局面,国家提出了以粮为纲的口号,结果使我国农村经济成为单一的农业经济,农业经济又成为单一的粮食经济。

在十一届三中全会上制定的《关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》在重新肯定了农业生产责任制的同时,也明确提出了提倡农民搞家庭副业,发展社队企业,开展多种经营的方针政策。此后,中共中央、国务院陆续制定和发布了一系列重要的政策文件,逐步解除了原有体制对农民经营自由的限制,放手让农民发展商品生产,准许农民从事第二、三产业。这极大地调动了农民的积极性和创造性,推动了农村经济结构的变革,各种非农产业蓬勃发展,特别是乡镇企业异军突起,从根本上改变了农

村单一的产业结构。到1985年前后，乡镇企业已经成为农村经济的一大支柱，开创了一条具有鲜明中国特色的农村工业化道路，引起了全世界的关注。

到1992年，全国乡镇企业总产值已达到17,685亿元，占农村社会总产值的60%以上、全国社会总产值的25%以上，其中乡镇工业产值达到12,500亿元，占全国工业总产值的三分之一以上。乡镇企业的崛起，彻底改变了农村经济结构，促进了农村经济的繁荣与发展。

四、开始改革“二元”户籍制度

我国是目前世界上惟一实行“二元”户籍的国家。1958年1月9日，一届人大常委会第91次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》，对农民进城作了严格的限制，从那时起，泾渭分明的户籍制度就一直沿用至今。在这期间，国家又先后出台了30多项户籍管理法规，日趋严密的户籍制度不仅长期把农民置于“二等公民”的境地，而且也严格限制了农民在阶层和身份上的自由流动，使农民成了“世袭”农民[①]。

但是改革开放以后，我国社会的发展越来越不能永远容忍这种不合理的身份制度了。进入90年代，不少地方开始了逐渐改变这种户籍制度的改革。1991年11月，浙江省温州市推行“绿卡制”，除不统一发放户口证和不统一安排就业外，持卡者在其它方面同温州市民享受同等待遇。1993年12月，上海市实行“蓝印户口制”，规定凡在上海投资或购房达一定规模者均可申请常住户口。1995年，深圳也出台了更为宽泛的“蓝印户口制”。

① 薛晖《二元户籍，何时并轨》，《中国农民》，1996年第11期。

对“二元”户籍冲击最大的是 1995 年吉林省的县级公务员招考。在这次县级国家公务员招考中，吉林省打破身份界限，赋予了农民平等报考的机会和权利，结果全省有 512 名农民报考，有 13 人被录取。这在全国是一个首创。其后，1996 年 5 月，西安市也允许农民竞考乡镇公务员，结果有 1500 名农村青年报名应试。截至 1998 年 5 月，全国共有 2600 名来自农村地区的青年通过了国家公务员资格考试，在各级政府部门工作[①]。打破身份界限，允许农民报考国家公务员，它的意义非同小可。它实际上是为农民提供了从社会最低阶层向社会高阶层流动的平等机会。

更为可喜的是，从 1996 年 7 月 1 日，中国新启用的常住人口登记表和户口簿首次取消了“农业”和“非农业”两种户口的区分，而更多地采用了国际通用的登记办法。这为中国全面地打破身份界限，赋予农民平等的权利和机会奠定了基础[②]。1998 年 7 月，国务院又下发了《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题意见的通知》，对我国原有的户籍制度进行了具体的重大调整，为彻底消除我国二元户籍制度打下了新的基础。

五、普遍推行了村民自治

十一届三中全会以来，在农村经济改革取得了可喜的成功之后，我国在农村基层也开始了极具深远历史意义的社会政治改革，这就是村民自治制度的全面推行。村民自治的推行与人民

---

① 《中国日报》(英文版)，1998 年 5 月 6 日第三版。

② 朱光磊、程同顺等《当代中国社会各阶层分析》，天津人民出版社，1998 年，第 247～248 页。

公社制度的解体直接相关。

我国在50年代末实行的集经济、社会和政治为一体的、"一大二公"的人民公社制度，固然起到了一定的历史作用，但是基本是一项超越了时代的错误的制度安排。它一方面对农民实行过于严厉的社会政治控制，另一方面则构成了对经济发展的障碍，导致了农村的全面贫困化。十一届三中全会实行的家庭联产承包责任制取消了人民公社对农村资源和生产经营的控制，而把生产资源的使用权和生产经营权直接赋予了农民，这就使人民公社制度失去了存在的基础。于是从1983年开始，我国以乡镇政府代替了原来的人民公社，在村一级逐步推行村民自治制度。

1982年我国的新宪法就对村民自治作了专门规定，赋予了村民委员会以"基层群众性自治组织"的法定地位。不过，直到《村民委员会组织法(试行)》在全国实施以后，村民自治制度才在全国农村广泛推行开来。1987年11月全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》，规定"村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织"。从1988年6月1日起该法在全国农村地区开始实施。

在村民自治试行了十年之后，1998年11月4日全国人大常委会审议通过了正式的《中华人民共和国村民委员会组织法》。可以预见，村民自治将会在我国农村进一步走向深入和成熟。

人们在认识和评价我国十一届三中全会以来农村改革的成就和意义时，往往较多地集中于其在经济上的影响和作用，但是实际上，我国农村改革的意义远远超越了经济领域，它在社会政治生活中的意义同它对经济生活的影响是一样深远的，甚至在

一定程度上超过了经济意义本身。

以家庭联产承包责任制为核心内容的农村改革，极大地解放了农村生产力，使我国农村实现了一个巨大的历史飞跃，也为整个国民经济的改革和发展奠定了基础。首先，改革有力地促进了农业的高速增长和农产品供给的全面好转。据有关专家估计，1978－1984 年农业总产值以不变价格计算，增加了 42.23%，其中 46.89%来自家庭联产承包责任制实行所带来的生产率的提高。农业的高速增长使农产品供给状况大为改善。1978－1984 年粮食生产从 3 亿吨上升到 4 亿多吨，棉花从 217 万吨上升到 626 万吨等。其次，农村改革促进了农民收入在 1978－1984 年间的实际年增长率达到 15.1%，成为历史上农民收入增长最快的时期。农村的贫困人口减少了 2/3，以年均 16.4%的速度减少。再次，农产品供给的增长和农民收入的增长，还从供给和需求两个方面有力地推动了整个国民经济的增长。据统计，1978－1988 年，国民收入年均增长 9.22%，其中农村经济增长的贡献份额高达 63.65%。[①]最后，农村产业结构的调整、尤其是乡镇企业的快速发展，彻底改变了农村地区乃至全国的产业结构和就业结构，依靠农民自己的力量成功地开始了农村工业化和城市化的进程，在全世界开辟了一条具有中国特色的乡村工业化和城市化道路。

同时，农村经济改革彻底改变了农村普遍贫困的状态，给予农民较大的权与利的满足，大大缓解了农村社会政治矛盾，促进了农村的社会政治稳定。人民公社体制严重地损害农民的权利，

① 陈吉元、韩俊等《人口大国的农业增长》，上海远东出版社，1996 年，第 18～19 页。

窒息了农民的生产积极性,造成了农民普遍的贫困,酿成了严重的社会和政治危机。农村改革,尤其是家庭联产承包责任制的实行,解决了农民的基本生存问题,使农民收入成倍地增长,贫困状况得到明显的缓解。按保守的估计,从 1978 到 1985 年,全国贫困人口减少 1.25 亿,平均每年减少 1800 万,使 90%以上的农村人口解决了温饱问题。同时,农村改革解除了对农民流动的禁锢,使农民在迁徙、择业和流动上获得了一定的机会和自由,满足了农民对自由的渴望。这大大缓解了农民的不满和农村的矛盾,保证了农村地区的社会政治稳定①。

更重要的是,我国农村的改革以最小的成本取得了最大的成果,为我国社会进一步的改革建立了一个稳固的基础,保证了我国改革开放的顺利进行。由于我国传统上是个农业社会,数千年的历史和我国当代的现实都告诉我们,农村、农业和农民问题一直是我国社会的根本问题,如果不能很好地解决农村、农业和农民问题,中国的任何发展都是不可能的。我国改革开放的总设计师邓小平同志对这个问题的认识尤为深刻,他曾多次反复强调这个问题:“中国有百分之八十的人口住在农村,中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。”② “中国社会是不是安定,中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展,农民生活是不是好起来。”③ “中国人口的百分之八十在农村,如果不解决这百分之八十的人的生活问题,社会就不会是安定的”④ 等

① 张厚安、徐勇等《中国农村政治稳定与发展》,武汉出版社,1995 年,第 154～155 页。

② 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993 年,第 65 页。

③ 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993 年,第 77～78 页。

④ 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993 年,第 117 页。

等。由于党中央对这个问题的清醒认识，我国的改革选择在农村率先进行，并且在很短的时间内取得了显著的成功。农村改革的成功，保证了我们整个国家的社会政治稳定，为我国进一步改革开放创造了稳定的社会政治环境和雄厚的经济基础，保证了今天改革开放的顺利进行。因此我国农村改革成功的意义远远超越了农村地区本身，它对于我国社会整体的发展具有里程碑式的重大历史意义。

总之，十一届三中全会以来中国农村改革的意义实际上并不亚于一场革命，它极大地改变了中国农村的社会经济结构，促进了农村经济和社会政治的全面发展，并在很大程度上促进了整个国家经济和社会政治的发展。它开启了农村其他各个方面乃至全国整体的改革，构成了当前中国农村政治发展的社会经济环境。

第二章

当前中国农村政治发展的主要特点

农村政治在中国政治整体中处于最基础的地位，它是中国社会涉及主体最广泛的政治，也是覆盖范围最大的政治，并且无论是从历史还是从现实来看，它同时也是中国最敏感的政治。但是中国农村地域广阔、千村万落，各地差异极大，并且农村政治也涉及方方面面，人们很难轻易地对中国农村政治的特点做出一个判断。那么我们应该如何讨论当前中国农村政治的特点呢？恐怕本书也无力全面、系统地讨论当前中国农村政治的全部特点，所以只好寻找一个合适的角度讨论中国农村政治某些方面的特点。

那么到底应该选择一个什么样的角度人手呢？由于中国社会目前正处于社会高速发展和转型期，社会经济和政治的发展正是人们关注的焦点，所以从政治发展的角度来分析、介绍中国农村政治的特点就可能更加契合时代的特征和要求，也更容易被人们所接受。根据现代政治学的政治发展理论，从宏观的层次看，衡量一个国家或地区政治发展的标准大体包括政治稳定、政治民主、政治制度化、政治效能等几个相互独立又相互影响的方面。所以下面我们打算从现阶段中国农村的政治稳定、政治制度

化、政治民主、政治效能等几个方面来分别讨论现阶段中国农村政治的一些特点。

第一节 稳定中潜伏着问题

现代政治学往往是在国家的层次上研究政治稳定问题，如亨廷顿在专门研究第三世界政治稳定的《变化社会的政治秩序》一书中就大体上是根据在一定时期内一个国家发生政变的次数、社会暴力冲突和内战的频率等标准，来推定其政治稳定状况的。但是具体到一个国家内部的农村地区，再用国家层次的标准来探讨其稳定性恐怕就不适合了，所以必须要有一些不同于国家层次的标准来分析中国农村的政治稳定状况。我们在这里主要从农村基层政权和自治组织是否具有较高的合法性，能否保持权威和稳定、民心是否稳定、社会治安状况的好坏程度来分析当前中国农村的政治稳定性。

从政治局势的稳定性上来看，现阶段中国农村政治在总体上呈现出较高的稳定性，但是在一些地区也潜伏着不少不稳定的因素，并且在个别地区已经有所表现。

一、我国农村政治在总体上表现出较高的稳定性

说我国农村政治在总体上表现出较高的稳定性，这体现在以下几个方面：

1. 政权稳固

改革开放以来，我国农村地区在经历了经济体制改革和政治体制的部分调整后，农村政权原有的根本属性顺利地延续下来，阶级属性仍然是人民民主专政，政权组织形式仍然是人民代

表大会，作为执政党的中国共产党仍然是农村各级政权的领导核心。绝大多数的农村基层政府仍然保持着自己的权威，发挥着作为一级政府的作用，使党和国家的各项工作在农村得以顺利进行。农村的各级党政干部都能安心于本职工作，有一支稳定的农村干部队伍。近年来农村基层直接民主和公务员制度的实施，又吸引了一批有文化、懂法制的优秀年轻人才充实到了农村干部队伍，提高了农村干部的整体素质。虽然在一些地区的不少农村干部有种种贪污腐化、官僚主义等严重失范行为，但是近年来随着我国反腐败力度的加大，不少不合格的农村干部已经被清除出去，农村基层政府和自治组织保持着较高的权威。

2. 村民委员会建设有序进行

自 1988 年在我国农村地区开始推行村民自治以来，村民委员会建设在各级民政部门或党的组织系统的指导下一直有序地进行，到现在为止农村地区已经普遍进行了四五届村委会的换届选举，有些地区已经进行了六届。相对于过去农村的行政化的村组组织形式——大队，村民委员会这种村级组织形式拥有前所未有的合法性，并且这种合法性正在逐步得到广泛的确认。尽管村民委员会是一个新生的事物，在实际建设中还存在着种种问题，但是从总的方面来说，它正有序地朝着一个健康的方向发展，农民和村干部都对这种新的村级组织形式抱有很高的期望和信心。

3. 民心稳定

民心稳定是政权稳固的基础，我国农村政权之所以稳固，部分也是由于我国农村地区民心的稳定。1978 年以来的农村经济改革，使我国农村摆脱了贫困状态，缓解了农村地区的主要矛盾，极大地促进了农村地区的社会政治稳定。由于农民成了自己

生产和生活的主人，因此焕发出了极大的生产积极性和创造性，他们对目前的生活和未来充满了自信和希望，积极生产，安居乐业。广大农民没有任何政治离异感，更不会达到铤而走险的地步。

4. 多数地区社会治安良好

在中国改革开放、大力发展经济的大好形势下，农村地区总的社会治安形势是令人满意的。各级政府和组织保持着足够的权威，国家的政策方针没有因为社会治安问题而受到困扰，广大农民的生产、生活以及国家在农村地区的建设都能够正常和顺利地进行，多数农民对社会治安状况基本满意。

二、影响我国农村政治稳定的潜在因素

由于我国农村地区政权稳固，民心稳定，社会治安状况良好，所以应该说社会政治基本上是稳定的，但是我国农村在总体上稳定的形势下，还潜伏着不少不稳定的因素，主要表现如下：

1. 农民收入增长放慢，农民不满情绪增长

80 年代中后期以来，我国农村收入增长速度放慢，各种负担却不断加重，使不少农民产生了焦虑和不满情绪。改革开放已经使我国绝大多数农民摆脱了贫困状态，解决了温饱问题，但是社会的发展已经不可能再使农民满足于温饱状态，广大农民渴望经济状况的不断改善和生活水平的持续提高。然而 80 年代中后期以来，中国的现实却难以让农民继续快速提高他们的收入水平，粮食产量难以大幅度提高，农产品价格大幅度波动，而农用生产资料价格却不断飞涨，因此农民收入增长缓慢，徘徊不前。而与此同时，城乡差距却继续拉大，农村地区间、个人间的差距也在拉大，这就加重了农民的心理渴望和焦虑。在这种情况

下，不断加重的各种负担使农民产生的不满情绪就非常突出了。

农民的不合理负担多种多样，五花八门。其中有些是政策性负担，如工农产品价格剪刀差问题，这是隐性负担，人们不易觉察。但是诸如乱收费、乱罚款、乱摊派等显性负担，就引起了农民的强烈不满。如有的地方，农民家不幸遭受火灾，当地基层政府不仅不予以救济，反而要处以失火罚款；十一二岁的初中学生却要交养老保险；年轻人结婚还要交"夫妻恩爱保证金"等等。这些不合理负担大大超过了农民的经济承受能力和心理承受能力，所以据报道在1993年，湖南、河南和江西省，分别各有一位农民因不堪重负而自杀身亡，而1996－1997年，全国又有三名农民因负担过重而自杀。在有的地方，农民由于不堪忍受过重的负担，便愤起状告乡政府、村委会；更严重的，在个别地区发生了农民同乡村干部、民警武力冲突，甚至冲击政府机关的事件。这些都充分说明了，严重的不合理负担，已经引起了农民的强烈不满和愤怒，成了危及农村地区稳定的一个严重问题。

2. 某些农村干部的腐败行为，引起了农民的强烈不满

某些农村干部经常性的腐败行为，也引起了农民的强烈不满，容易引发各种矛盾。最容易被看到的农村干部的腐败行为主要为贪污挪用集体财务、利用公款大吃大喝等。近几年来农村干部腐败的典型事例有：

岑焕仍在担任广东省恩平市江洲镇镇长兼镇经济发展总公司总经理期间，以种种名义先后向镇人民政府、镇经济发展总公司借款2700多万元，将其中大部分携带到澳门豪赌，全部输光。此外，岑还在当地运用公款赌博。几年间不能归还的挪用公款

1700万元[①]。

大吃大喝是个更普遍的农村干部腐败现象。如河南省兰考县红庙乡代庄村是个村经济尚不富裕的农村,可是村干部成员却动用公款大吃大喝,变相加重农民负担。自1994年到1996年上半年,仅吃喝招待费一项就高达69,000元。村支书公款配备手机、传呼花费10,720元,村主要干部两次去南京、一次去佛山观光,前后花费5000余元[②]。山东省菏泽市佃户屯乡庞王村这几年富裕了,但是村干部没想着把钱花在发展生产或公益事业上,而是吃喝挥霍,4名村干部最多一天居然报销了8张吃喝白条,5年时间共吃掉公款23万元,相当于全村一年的公共积累[③]。贵州省习水县寨坝镇管理区的8名干部从1998年1月到4月共吃喝59,269.8元。其中包括农民上缴的购良种款3万元、信用社贷款1万元及计划生育罚款等,还欠下饭店1.5万元[④]。1998年10月26日,湖北省新洲县刘集乡召开农电降价会,会后摆宴两桌,吴榜村委会主任当场醉倒,送医院抢救无效死亡[⑤]。江苏省灌云县沂北乡小乔圩村5年招待费24.3万元,最高一年7.3万元[⑥]。1997年,行唐县县委特别调查组到北协神村调查农民负担和干部腐败问题,驻村3个月花销竟达到12,187.63元[⑦]。河北省灵寿县东托村党支部和村委会的干部上任不到5个月,吃喝掉公款2万多元,最多的一个月居然公款吃

① 《天津日报》,1996年7月28日。
② 《农民日报》,1996年11月30日。
③ 《今晚报》,1996年6月30日。
④ 《信息日报》,1998年12月9日。
⑤ 《农民日报》,1999年1月12日。
⑥ 《农民日报》,1998年11月10日。
⑦ 《今晚报》,1998年5月2日。

喝达 59 次[1]。

更为严重的是，有些干部因为大吃大喝、赊欠饭费，居然使有些饭店因为资金困难而破产，甚至出现了饭店老板把村委会送上法庭、或者封存乡政府办公大楼的荒唐事件。在广西壮族自治区防城港市防城区滩营乡有个“长兴酒家”，业主黄胜兴曾在对越战斗中立三等功，该酒家在 1995 年获得了自治区“青年文明号”称号，黄本人则被评为全国先进青年个体劳动者。滩营乡的乡干部经常到此吃喝赊账，截至 1997 年 2 月，乡政府共赊欠餐饮费 80,665 元，使长兴酒家终于关门停业[2]。在安徽省淮南市平圩镇，五届镇政府前赴后继，10 年间累计欠下“淮上酒家”40 余万元招待费，致使店主一家 6 口现在靠亲友接济为生[3]。1999 年 1 月经淮南市中级人民法院裁决，把平圩镇政府综合办公一楼的 10 间房地产抵偿给淮上酒家[4]。河南省虞城县门神楼村的村委会由于在农民郑长路的饭店欠账太多，被郑长路一气之下告到了法庭[5]。更为有代表性的是，四川省某乡的乡政府由于吃喝玩乐欠下几家餐饮娱乐厅费用太多，而被这几家老板把乡政府的办公大楼封了起来[6]。

另据报道，鞍山市两级纪检监察机关在 1998 年立案的村官腐败案就达 112 起，结案 103 起，处分违纪干部 107 人，涉案金额 366.33 万元[7]。

---

① 《今晚报》，1999 年 4 月 13 日。
② 《中国青年报》，1998 年 4 月 6 日、8 日和 9 日。
③ 《农民日报》，1999 年 1 月 29 日。
④ 《中国纪检监察报》，1999 年 11 月 18 日。
⑤ 《中国检察报》，1995 年 11 月 28 日。
⑥ 《四川经济日报》，1998 年 12 月 18 日。
⑦ 《中国改革报》，1999 年 3 月 24 日。

农村基层干部腐败,比较而言虽然涉及金额不一定很大,活动范围小,涉及面窄,但是其危害性之大却是难以估量的。因为农村基层干部直接代表了党和政府在农民中的形象,他们的腐败行为必然影响到党和政府在农村地区的权威,进而影响到各项政策在农村的贯彻落实,所以必然影响到农村改革的进行和农村的社会政治稳定。

3. 有些农村干部行为严重失范

有些农村干部有十分严重的失范行为,有些甚至与地方恶势力同流合污,直接引发了农民的不满与对抗。这不仅侵犯了农民群众的利益和权利,而且也严重损害了党和国家在农村的权威,也是危害中国农村政治稳定的又一重要因素。

在当前,有些农村干部的行为失范已经到了非常严重的地步,不少人已经把自己推到了人民的对立面。他们中的一些人目无法纪,随意加重农民负担,稍有不服者,便私设公堂、滥施酷刑。近几年来行为严重失范的乡村干部的典型事例有:

1990 年 9 月,河北省永年县西阳城乡党委书记张石头将上级布置的集资摊派 38 万元增加到 89 万元。他还于 9 月 4 日雇佣地痞流氓 24 人,身着旧式军装,拿着警棍和手铐,组成棒子队;强行拼凑了 30 多名乡干部,分乘 3 辆汽车,18 门土铁炮和 30 斤炮药,开赴邓底村。到达之后,张一声令下,高音喇叭乱喊,18 门铁炮同时开火,一时间震天动地,乌烟瘴气,整个山村鸡飞狗跳。逐家砸门,进门要钱,不给就打,翻箱倒柜,牵驴牵羊[①]。

山东省淄博市周村区萌水镇扈家村的当代"南霸天"韩刚,

① 《中国青年》,1996 年第 7 期。

1988年篡夺了村委会主任，养了6条狼狗，雇佣帮凶，并置有枪支、电警棍、刀具等凶器。他先后殴打、伤害村民30余人，强奸、污辱、猥亵妇女40人，放火烧毁村民房屋10次，砸坏村民门窗玻璃不计其数，搜刮村民血汗钱挥霍无度，对村民惨无人道，令人发指[①]。

山西省平陆县常乐镇前村的裴安军，他1990年担任村委会主任后采取拉帮结派等手段，逐步控制了村党支部和村委会。自称是前村的"黄金荣"、"杜月笙"，横行乡里，欺压百姓，强奸妇女，无恶不作，近几年被他们殴打的无辜农民就有23人[②]。

在山东省泰安市汶南镇下峪村，一提村委办公室，村民们竟不寒而栗，因为人们一旦进去了便很少能站着出来。李宗生在这个村子当了10年书记，制定了很多土政策，提留款晚交1小时，罚款30元，晚一天便会遍体鳞伤。泰安郊区北集坡镇泉林庄村党支部书记周世岩竟在村广播里喊："这里山高皇帝远，区纪委来不了，检察院也来不了，泉林庄我说了算。只要我干一天，太阳就得围着我转。"这一年，泰安市共逮捕了19个村霸[③]。

山东省苍山县卞庄镇东埝头村原党支部书记李洪成被称为"东霸天"。村民郭昌宗因反驳李一句话便招来他一顿拳脚，并被拖到"黑公堂"领教电击器、皮鞭和防暴棍。村民苗立华因宅基地问题到村委会反映情况，李洪成却说："这是村干部的地方，你能随便来吗？"并把她踢倒在地，还用电击器往她身上触，用橡皮棍捅她的身体……后又被拖着腿拉到黑公堂继续打。他把村民郭

① 《今晚报》，1994年9月11日。
② 《采风报》，1996年7月25日。
③ 《服务导报》，1996年7月7日。

学法抓到黑公堂刑讯逼供，结果郭积怨成疾，以年仅 18 岁的生命含冤屈死。李洪成还疯狂报复上访群众，竟指使帮凶朝群众开枪射击……①

这一类的典型事件还有：

江西省宁都县黄陂镇，1996 年 6 月上旬，为实现财政收入“时间过半，任务过半”的目标，镇政府组织了农民负担清收小组。在收取村民廖海金家的 468.2 元时发生口角，于是在 6 月 14 日 30 多名镇干部到廖家抄家，搬走彩电、风扇等 28 件生活用品，还拿走 1000 多斤稻谷。廖海金之兄当场气得喝了农药。廖家被抄后，仅剩下半张床、200 斤稻谷。此事引起当地群众强烈不满，先后有三个乡的农民形成 6 次集体上访②。

广东省罗定市新乐镇，1997 年 1 月 6 日，为清收农民拖欠的公粮、教育附加费等，该镇组织了镇干部职工（包括公安、司法、武装部人员）70 多人的清收队伍，由镇党委书记彭爱国、镇长黄炽源带队，挨家挨户清收。对不交款的农户，便强行入户搬走电视机、收录机、粮食等物品，同时还要收取清理费、搬运费 50～100 元。在大松根村黄伙新家，双方发生冲突，清理队员朝黄的大腿开了一枪③。

河南省宁陵县孔集乡岳柴村，1998 年 9 月 7 日半夜，县公安局及派出所出动 100 多名民警，20 多辆警车，到该村抓捕去年上访的群众，当夜抓走了 8 名村民。9 月 8 日早晨又到村里抓人，因全村人都跑掉了，只剩一个 14 岁小孩，民警发现后紧追不

① 《农民日报》，1996 年 3 月 4 日。

② 《农民日报》，1996 年 11 月 8 日。

③ 《羊城晚报》，1997 年 8 月 5 日。

舍，并开枪恐吓。9 月 9 日 100 多名民警再次扑来，村民闻风而逃……[①]

1999 年发生在河南省的一起村干部勾结黑社会势力残害上访农民的事件更让人震惊。近几年来，由于河南省潢川县黄寺岗乡马大塘村不断加重农民负担，引起村民的不满和上访。结果 1999 年 10 月 20 日马大塘村的村干部竟然勾结黑社会势力，带着火枪、棍棒和匕首等凶器，对曾经上访反映农民负担问题的农民大打出手，连老人和妇女都不放过，造成 20 多人轻伤，9 人重伤[②]。

这些农村干部的这种严重的失范行为直接激发了农民的不满情绪，造成了农民与干部的对立和对抗，成了影响农村地区社会政治稳定的最主要的、最直接的因素。

4. 某些农村地区社会治安严重混乱

在有些农村地区，由于基层组织软弱无力，导致流氓恶势力肆无忌惮，甚嚣尘上，甚至还有一些农村干部与地方恶势力同流合污、沆瀣一气。虽然这种现象并不普遍，但是影响很大，使当地的社会治安呈现出严重混乱的局面，严重影响了农村地区的稳定。

如江苏省邳州市占城镇塘坊村村民徐善领在社会上拉帮结派，结成黑社会性质的流氓团伙，欺压百姓，自称“南霸天”，自 1989 年以来，先后殴打无辜群众 50 多人次，造成被害人经济损失 5 万元，有的被迫离家出走[③]。

---

① 《河南日报》，1998 年 11 月 11 日。

② 《瞭望》，1999 年 46 期。

③ 《农民日报》，1996 年 9 月 23 日。

安徽省临泉县宋集镇从1994年起，共发生强行推销活动20余起，从农民手中收取钱物32.8万元。推销人员系一方地痞街霸，他们纠集不法分子，强行将货物交给村干部或农民，遇有拒绝或不满者，便以武力威胁①。

陕西省乾县农民严亚光、郭目张、郭建民在1993年到1995年间，结帮成伙，持猎枪、匕首等凶器，进行流氓活动8起，致1人死亡，1人重伤，多人轻伤。他们横行乡里，强拿恶要殴打无辜并持枪杀人，引起当地群众的强烈愤慨②。

山东省烟台市牟平区高陵镇侯家村农民王兴光、王明刚等5人，自1996年元月起纠集社会闲散人员数十人，组成一个流氓恶势力团伙，横行乡里，欺压群众，无恶不作。莱芜市莱城区戴花园村电工刘永仁，伙同自家兄弟4人，在村中拉帮结伙，飞扬跋扈，经常在光天化日之下，调戏妇女，流氓滋事，打击报复村干部③。

湖南省益阳市桃江县杨军利、杨满利两兄弟及另外11名同伙组成十三太保，自1994年以来，该团伙与邻近的安化县羊角塘另一流氓组织为争夺地盘，多次挑起事端，引发群众性械斗④。

湖南省耒阳市公安局副局长李万信之子李志文在当地飞扬跋扈、胡作非为。1998年11月7日晚，李志文率一伙人到一歌厅收保护费，水东江村农民梁新国说了几句公道话，就遭到这伙人的一顿毒打。11月16日下午2时，李志文纠集40余人，分乘

① 《农民日报》，1996年8月26日。
② 《农民日报》，1996年9月17日。
③ 《农民日报》，1996年5月30日。
④ 《农民日报》，1996年5月30日。

三辆中巴车，带着猎枪、火枪、砍刀，抬着三门小钢炮，来到水东江村。车到村口，把小钢炮置于险要位置并大声叫嚣："把这个村子炸平！"并对空开了一炮，一时间鸡飞狗跳，哭喊声此起彼伏。来到梁家后，李志文拿来一支来福猎枪，对准梁母就是一枪，梁母躲过之后却正中梁父，送医院后医生断定已经完全死亡①。

甘肃省天水市平南乡瓦资村民刘小洲横行乡里、无恶不作。1998 年 3 月 17 日，当着村民刘其怀的面杀死曾与他姘居过的刘妻赵小芳，直到脑浆迸流、眼珠外翻。在路上碰上自家堂嫂于爱兰，一刀砍死她抱着的女儿。据说被刘小洲施暴凌辱的妇女多达五六十人②。

河南省邓州市夏集乡大桥村村霸王长江七罪并罚的处罚于 1998 年 3 月 16 日开始生效。一个恶棍犯下七种罪行，居数罪并罚案之首。在一个 3400 人的村子里，王长江的受害人竟达 160 多人。先后有 5 名妇女被强奸，村里的妇女天一黑就关门闭户；想捅谁就捅谁，想抢谁就抢谁，想偷谁就偷谁，村民们不得不用铁锁锁牛，将猪、羊拴在堂屋同室而眠③。

社会治安混乱一是妨害了人民群众正常的生产和生活，二是阻断了政府的正常运行和政策的有效实施，既动摇了民心，又冲击了党和政府的权威，必然严重影响我国农村地区的社会政治稳定。

总之，虽然现阶段中国农村的政治局势总体上是稳定的，但是在局部地区存在的这些严重的不稳定因素，是值得我们高度

---

① 《中国化工报》，1998 年 12 月 11 日。

② 《南方周末》，1998 年 5 月 15 日。

③ 《天津青年报》，1998 年 5 月 1 日。

重视的。我们既要对我国农村地区政治局势的总体稳定有充分的自信，也要对一些地区存在的威胁农村社会政治稳定的因素有清醒的认识。

第二节 政治制度化程度较低

政治制度化问题是指在政治体系中政治角色或政治机构的政治活动是否按照法定的程序和规定进行，如果人们严格按照法定的程序和规定进行，我们就说政治制度化程度高，相反，如果人们不按照法定的程序、而是随心所欲地进行政治活动，我们就说政治制度化程度低。由于历史的原因，我国对于政治制度化问题缺乏足够的重视，而在农村地区这一问题表现得就更为突出。因此，从政治活动制度化的角度来看，中国农村政治表现为低度的制度化。也就是说，中国农村政治的各个行为主体，不能经常地、自觉地按照法律和制度的规定进行政治活动，中国农村政治缺乏制度性和程序性。

一、农民政治参与的非制度化

农民是农村最广泛的政治行为主体。由于我国农民文化水平较低，得到的政治知识和政治训练也少，因此对参与政治生活的制度和程序知之甚少，他们相当多的政治行为都是非制度化的。农民的非制度化的政治行为主要有行贿、越级上访、报复农村干部，甚至与农村干部发生武力冲突，集体冲击国家机关或政府部门等。另外，在不少地方的乡镇选举和村委会选举中，有些农民竟明目张胆地破坏法纪、扰乱选举，有的是以暴力手段破坏选举，有的是以金钱买卖选票贿赂选举，有的是以威胁、恫吓手

段胁迫选举等。

不仅农民如此，农村干部的非制度化政治行为也很普遍。因为农村干部是政治职业者或半政治职业者，所以他们的非制度化行为更能说明中国农村政治的非制度化特征。

二、在干部产生和任免问题上的非制度化

如按照有关法律规定，乡镇主要领导由乡镇人大选举产生，对乡镇人大和上级政府负双重责任。但是在实际中，乡镇主要干部一旦产生以后，就只对上级政府负责，几乎完全与乡镇人大没有任何关系。上级政府不与乡镇人大进行任何协商而任意撤换、调动乡镇干部的现象司空见惯。在村一级，比较突出的问题是"太子接班"，在不少地区，村党支部书记、村委会主任的职位是在家庭内部传递的。另外，通过不正当的或是非法手段当选为农村干部，是在一些地区乡村两级干部的产生中共同存在的问题。海南省琼海市大路镇云满村，因16名党员联名推出的村委会主任候选人与镇领导心目中的人选不一致，大路镇委及派出所出动3辆汽车，镇委书记挂帅，把签名推荐候选人的部分选民连夜带走，以"企图推翻村委会"的罪名对他们实行了变相拘禁[①]。浙江省上虞市某镇于1998年12月19日竟用红头文件任免村委会主任：经镇党委研究决定，提名林炳华等16人为林岙村等村的村委会主任，建议卢兴尧等13人不再担任村委会主任职务，还建议7个村的村委会主任改任主任助理[②]。

---

① 《广州日报》1998年11月11日。

② 《人民日报·华东版》，1998年12月30日。

三、在干部行使权力过程中的非制度化

这主要是农村干部的越权和滥用权力行为。农村干部中的越权和滥用权力行为相当普遍，有的已经到了非常可笑的地步，如镇委书记在光天化日之下竟然查封法庭，村组干部未按时到会竟遭到乡干部的草绳捆绑等等。

1993 年 9 月 27 日，河南省邓州市都司乡副乡长带计生助理、计生所副所长到付营村召开计生会。部分村组干部因忙于农活没有通知，计生助理和副所长竟指挥村支部书记用草绳把 6 名村组干部捆绑后带到村部，另一名也被传去关押，直到晚上 10 时左右才将 7 人陆续放回[①]。

1995 年，河南省睢县地方税务局下属机构城隍乡地税所委托政府工作人员到李庄村收税，强令拥有拖拉机的农户交纳车船使用税，并未开具纳税凭证。农民向睢县人民法院提起诉讼，把县地税局请上了被告席[②]。

1996 年 5 月 24 日，江西省乐平市涌山镇在校中学生银兰在自家的责任田育秧，却被镇计生办的工作人员带到镇政府，不顾银兰的一再声明，强行在计生服务所对银兰作了 B 超孕检。次日晨，其母同村支书到镇政府评理时，又遭人拳打脚踢。于是告到法院，法院裁定，涌山镇政府向银兰赔礼道歉，并赔偿 2679.22 元[③]。

安徽省南陵县戴江镇，1998 年 9 月 8 日党委书记王德贵要

---

① 《河南日报》，1994 年 9 月 19 日。

② 《中国青年报》，1996 年 7 月 8 日。

③ 《中国青年报》，1996 年 11 月 25 日。

对早育两个月的农民进行治安拘留，因不符合规定而被乡派出所和县公安局否决。于是他就宣布了一条镇党委意见，要求副镇长兼派出所所长许小宁立即调离，否则该乡就不要派出所了[①]。

在安徽省萧县徐屯村，从1994年至今，从过去的老支书，到现在的村支书、主任，多年公开出卖准生证，而且行情不断看涨，第一胎由三五十元涨到二三百元，生多胎的则由上百元涨到上千元[②]。

据江苏省南通市统计，该市某县级市自1994年以来共120起行政诉讼案，其中乡镇政府作为被告的有72件，占总数的60%。同时，作为被告的乡镇政府败诉率高达58%，且呈逐年上升趋势[③]。在农民向法院提出的行政诉讼案件中，行政机关的败诉率居然占多数，这充分说明了农村的基层行政机关不能依法行政。至于乡村干部违反党和国家有关文件和法律的规定，任意加重农民负担的事件就更是屡见不鲜了。当然更严重的是我们在前面已经提到的乡村干部私设公堂、乱用刑罚的惊人现象，近几年来，竟有一些农民被这样的"黑公堂"活活打死。总之，我国农村干部在行使权力过程中的非制度化现象非常普遍，这是农村干部政治行为非制度化的最主要的表现，也是判断我国农村政治制度化程度不高的一个最主要的依据。

四、在财务管理上的非制度化

由于我国农村政治和经济密切相关，乡村财务管理作为政

① 《大连晚报》，1998年12月20日。

② 《农民日报》，1999年1月5日。

③ 《组织人事报》，1997年7月17日。

府行为或基层自治组织的行为，直接涉及到农民的经济利益，影响农民的政治行为，所以也是中国农村的一个政治问题。乡村财务管理混乱在我国农村很多地方是很普遍的现象。它主要表现在这样几个方面：第一，财务活动不公开。耕地、鱼塘、店面、厂房等的承包活动不进行公开招标，村民委员会在农民群众一无所知的情况下把这些集体生产资料承包了出去。收支账目不按期公布或根本不公布。第二，收支无计划，胡乱开支。一些村委会不搞财务收支预算，经常请客送礼，随意开支，形成花钱不知数、提留没有度的混乱状况，既加重了农民的经济负担，又为村干部的贪污腐败提供了可乘之机。第三，账务混乱，不符合财务管理的要求。有的乡村账簿不全，有的甚至没有账，有的却有多套账。记账也不规范，有跳行跳页和涂改现象。有的地方财务审批没有专人管理，竟然同时多人有批改权。票据不规范的现象更是普遍存在，在多数的乡和村的账务中，都有白条入账。第四，贪污挪用，损公肥私。以上的财务不公开、收支无计划、账面混乱导致的一个直接后果就是为乡村干部的贪污挪用、损公肥私提供了便利条件。财务管理的非制度化经常会造成农民对干部的不满，容易产生干群矛盾。

可见，政治制度化建设在我国农村政治中还是一个相当薄弱的环节。我国目前正在致力于建设一个“法治”的国家，而政治制度化不是别的，正是法治的一个具体体现；并且，我国农村正处在一个社会转型和政治发展的关键时期，政治制度化建设就显得十分重要，因此无论从哪种意义上重视农村政治的制度化建设都是我们的一个当务之急。

第三节 政治民主建设中成就与不足并存

从我国农村政治民主化的角度来考察，现阶段我国农村的民主建设取得了很大的成就，但是距离高标准民主政治的要求还有一定的差距，并且，在我国农村民主化的过程中，还存在着一些值得注意的问题。

一、我国农村民主建设的成就

我国农村民主建设取得的显著进步体现在以下几个方面：

1. 我国社会主义民主的制度建设为农村政治民主化提供了保障

从1982年起，我国部分地区就开始实施贯彻基层民主精神的村民自治，到1988年6月《村民委员会组织法》开始在全国推行，至此我国绝大多数农村都实施了村民自治。根据《村民委员会组织法》的规定，村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。也就是说，凡属于村务活动的事情，都应由农民群众依法民主处理。这是我国推进社会主义民主建设的重大举措，为广大农民行使基层民主提供了法律保障。1989年，《行政诉讼法》的颁布又明确赋予了广大农民可以“民告官”的法律武器，改变了农民在利益受到农村干部和政府机关的侵犯时不知所措的状况。该法自颁布以来，已经有相当数量的农民依法对村委会、乡镇政府、甚至法院提出了行政诉讼，保护了自己的合法权益。《行政诉讼法》的颁布是我国政治民主建设的又一重大里程碑，也为我国农村民主化进程提供了“民告官”的法律保障。另外，1994年《国家赔偿法》和1999年《行政复议

法》的相继出台,又为保护人民的民主权利提供了进一步的工具。同时,自改革开放以来我国选举制度的改革,也为我国农村政治的进一步民主化提供了法律保障。如关于候选人差额的规定,经历了一个从没有差额到有差额,从差额很小到逐渐扩大的变化,并且,选民还可以在候选人之外选举自己认为合适的人选。这样,广大农民和代表就可以完全根据自己的意愿进行选举,提高了选举的民主程度。另外,如前所述,近几年来,由于公务员制度在我国的深入推行,在某些地方的公务员考试中已经打破了身份界限,允许农民参加公务员考试,如 1996 年吉林省和西安市先后允许农民报考县级公务员和乡镇公务员。这是我国农村民主进步的又一个制度体现。

2. 农民的民主意识不断增强,政治参与大量增多

由于对社会主义民主宣传的不断深入,随着民主实践的不断增多,我国农民的民主意识也在不断增强。不少农民积极参加民主选举、尤其是村民委员会的选举,有的地方的投票率高达 90%以上。他们的选举不再是毫无差别的举手通过,而是已经学会了根据自己的意愿进行选举。在 1998 年岁末,四川省遂宁市步云乡以全民直接选举的方式成功地选举出了该乡的第 12 届乡长,产生了中国大陆的第一位“民选乡长”[①]。这不仅是我国农民政治的一件大事,而且对于整个中国的政治发展都具有重大意义。同时,我国农民也有了越来越强的权利保护意识,当他们的合法利益受到侵犯,哪怕是受到干部和政府的侵犯时,他们也敢于提出异议或抗议,甚至敢于与干部或政府对簿公堂等等。凡此种种,都说明了我国农民的民主意识在不断增长,政治参与不

① 《南方周末》,1999 年 1 月 15 日。

断增多，农村政治日趋民主化，我国的社会主义民主建设取得了很大成就。

二、农村民主建设的不足

我国农村政治民主建设取得的这些成就，并不能说明我国农村政治民主已经达到很高的标准了。实际上，目前我国农村政治民主的状况距离我国社会主义民主的要求还存在着相当大的差距，主要表现在以下几个方面：

1. 农民的民主素质和能力有待提高

虽然我国社会主义民主制度为农民提供了很多民主参与的手段和途径，尽管我国农民的民主意识也不断增强，政治参与不断增多，但是从总体上看，我国的多数农民既没有形成民主参与政治生活的习惯，也缺乏必要的民主参与政治生活的素质。多数农民并没有明确的、自觉的民主意识，没有把民主参与当做是自己的权利和义务。他们的参与仅仅是为维护自己的经济利益而进行的手段性参与，而不是目标性的参与，因此他们对农村干部还不能形成有力的民主监督，不能有意识地影响农村、农业政策的制定和监督政策的执行。甚至有一些农民不尊重自己的民主权利，竟把自己的选票卖给了别人。一些农民对候选人也缺乏必要的鉴别能力，或者经不住别人的威逼利诱，竟把一些地痞流氓选成了村干部，而对这些干部的不法行为，他们又不敢上访告状，甚至不敢配合司法机关作证。有些地方的农民则走向了无政府主义的极端，不选村委会，不交公粮，不搞计划生育，成了“针插不进、水泼不入”的无政府王国。

人民乃民主的主体，大众的合法参与乃民主的第一要义，而我国的多数农民却既缺乏自觉的民主参与意识，又缺乏必备的

民主素质。可见，这个庞大的民主主体的现状距离我们的目标还相差甚远，我国农村地区的民主建设仍然任重而道远。对于农民，我们一方面要培养他们的民主意识，另一方面也要锻炼他们的民主能力。这是我国农村政治进一步发展需要进一步解决的一个紧迫问题。

2. 一些农村干部打击压制民主

一些农村干部缺乏民主观念，官僚作风严重，还有一些农村干部独断专行，打击压制民主。由于我国多数农村干部文化水平不高，没有经受过民主熏陶，也由于农村工作比较困难和复杂，所以多数农村干部形成了命令式的工作作风，而没有养成尊重农民民主权利的习惯。如在全国推行村民自治已经10年以后，河南省泌阳县花园乡党委书记和乡长居然禁止农民选举村干部，当该乡冢子村村民要求自己选举村干部时乡长却说："你们自己选举干部，那是胡闹哩！"[①] 再如在1999年山西省文水县村委会的选举期间，城关镇龙泉村由于担心突出的干群矛盾影响选举竟然宣布实施宵禁[②]。另外，改革开放以来，在中国农村大地上出现了很多经济奇迹的同时，也出现了不少"南霸天"或"东霸天"之类的农村干部，他们以为大权在握，便俨然以"土皇上"自居，恣意妄为，借"村民自治"之名，行"封建统治"之实。这类农村干部数目虽然不多，但是性质严重，影响很坏。他们不仅不让农民参与民主决策，剥夺了他们的民主权利，而且还任意加重农民负担，随意打骂农民，也剥夺了他们最起码的人权。如果农民行使自己的民主权利去上访告状，他们便百般压制、疯狂报复，

① 《经济消息报》，1999年3月26日。

② 《山西日报》，1999年11月22日。

有不少农民竟被这些不法干部迫害致死。这都是对民主的极大践踏,是与民主精神格格不入、完全背离的。

3. 民主选举中存在的问题较多

我国农村政治民主中的不足在选举中表现得最为突出。由于选举是最起码的一种民主形式,也是最可观察的民主形式,所以农村选举中存在的问题更能说明我国农村民主发展的不足。由于农村选举涉及的问题较多,也由于这个问题的重要性,我们下面专门讨论。

三、农村基层选举中存在的问题[①]

十一届三中全会以来,我国在促进农村经济改革的同时,也加速推动我国社会主义民主建设的进程,目前已在农村基层民主建设方面采取了许多重大措施。如新的选举方法在农村基层选举中的推行就是这些重大举措之一,由于它更能体现社会主义民主的原则和精神,所以充分地调动了广大农民和代表参加选举的积极性,使我国农村基层民主选举呈现出了一派欣欣向荣的局面。

但是,值得注意的是,在最近我国农村基层选举欣欣向荣景象的背后,也暴露出了不少触目惊心的问题。这些问题严重背离了社会主义民主的原则和精神,大大影响了我国农村基层选举的真实性,在一些地区造成了极坏的影响。从最近的情况来看,当前我国农村基层选举中产生的问题,主要有买卖选票贿赂选举、无视选民权利私自伪造代填选票、拉帮结派非法串联、用暴

---

① 这一部分的主要内容来自程同顺《农村基层选举:在尝试中健全》,《中国农民》,1996 年第 11 期。

力手段破坏选举等几种表现形式，下面分别予以详细说明：

1. 买卖选票贿赂选举

这是最近我国农村基层选举中存在的最普遍的和影响最坏的一个问题，如在 1995 年的乡镇人大和政府换届选举中，报刊公开披露的此类事件就不少于 6 起之多。1995 年初，在广东省恩平县江洲镇选举镇长的过程中，包工头岑潮作以每位代表 1000 元的高价先后向 26 位人大代表行贿，结果有 24 人接受其贿金，投了他的票，使其当选为副镇长[①]。同年，湖南省衡东县许东元斥万元巨资来收买人大代表，企图竞选副乡长[②]。11 月 30 日，在重庆市沙坪坝区井口镇选举人大代表的过程中，选民林洪全宣称，谁投他一票就给谁一块钱，结果竟买到了 55 张选票[③]。同年 12 月，浙江省桐庐县东辉乡干部章彩宏，通过一名乡干部和一名职工分别向 8 位人大代表行贿，结果当选为副乡长[④]。同期，四川省叙永县赤水镇在换届选举过程中，曾当过副乡长、副镇长和副书记的朱仁和镇农业办公室主任王德文共用 3350 元向 18 位人大代表行贿，结果朱仁当选为镇长[⑤]；在安徽省黄山市霞坑镇，潘汉兵在两名乡干部的陪同下，用 37 盒阿胶向 23 位人大代表行贿，结果，本不是候选人的潘汉兵由 10 名人大代表联名提议为候选人，并当选为副镇长[⑥]。1998 年 4 月，在永康市人大代表选举中，作为候选人的唐先镇大后村主任胡金岩指使

---

① 《中国妇女报》，1996 年 4 月 11 日。
② 《检察日报》，1996 年 2 月 8 日。
③ 《中国妇女报》，1996 年 4 月 11 日。
④ 《采风报》，1996 年 5 月 30 日。
⑤ 《中国青年报》，1996 年 6 月 17 日。
⑥ 《中国纪检监察报》，1996 年 5 月 2 日。

他人用5元一票的价格收买另外一个村村民的选票，结果有240个选民卖掉了选举权[①]。

2. 无视选民权利私自伪造代填选票

这种做法实际上是非法剥夺了选民最基本的民主权利，是与我国推进农村地区社会主义民主建设的努力是背道而驰的。最近以来这类的事件有：1994年10月，在安徽省当涂县丹阳镇河东村村民委员会的选举过程中，工作人员受人指使，自行大量填写选票，在976名有选举权的村民对此一无所知的情况下，竟然选出了村民委员会[②]。1995年12月初，在四川省资阳市新场乡人大代表的选举过程中，第九选区的负责人刘自塘到平桥村6社组织选举时，因选民"关门抵户"，"千呼万唤不出来"，他竟让社长8岁的女儿按照自己的意愿在候选人名单上画圈打叉[③]。1996年12月，湖北省鹤峰县邬阳区栗子乡党委书记宋福祥，利用担任区乡镇人大换届选举工作指导组负责人职务之便，涂改选票，并捏造事实，陷害他人[④]。在河南省泌阳县人大换届选举中，该县杨家集乡张铺村党支部书记竟将1100多张选票让几个人私自填写，连村民小组长都没有见到选票[⑤]。

3. 非法串联拉帮结派

这是当前我国农村选举中大量存在但又不易察觉的一个问题，不少不法之徒就是通过这种手段爬上了村委会主任的位置，甚至夺取了乡镇政府的大权。如山东省淄博市周村区某村的韩

---

① 《天津青年报》，1998年5月7日。
② 《乡镇论坛》，1996年第1期。
③ 《生活报》，1996年5月17日。
④ 《湖北日报》，1997年10月11日。
⑤ 《河南日报》，1999年1月6日。

刚，就是靠一批狐朋狗党在选举中搞非法活动拉选票而夺取了村委会主任的职位。他当上村委会主任后，奸淫掳掠，无恶不作，成了远近闻名的“南霸天”。在1996年6月被山西省省委书记胡富国下乡除掉的“村霸”——平陆县常乐镇前村的村委会主任裴安军，也是依靠拉帮结派操纵选举而当上村委会主任的。另外，在1996年元月进行的湖南省冷水江市毛易乡政府的换届选举中，原乡党委书记易履益和副书记邹书旦为争夺乡长的职位，拉帮结派，各自多次召集秘密会议，大搞非组织活动，把乡政府换届选举搞得乌烟瘴气[①]。这个问题不仅存在于村委会、乡镇人大和政府的换届选举中，而且也存在于农村基层党组织的换届选举中。如1996年初，在湖南省宜章县赤石乡党委换届中，乡党代表何善良、钟有良、黄仁真等非法串联党代表，搞非组织活动，并大肆散发地域观念等错误思想，严重干扰了换届选举的正常进行[②]。

4. 用暴力手段破坏选举

在当前农村基层选举中，也发生了某些人采用暴力手段破坏选举的事件。这类事件虽然不多，但是影响极其恶劣。如1995年12月19日，在四川省合川市某村的村委会选举中，村民谢小平受人指使，当众悍然撕毁了村委会候选人名单，并且持械砍伤了村选举领导小组组长。1996年1月6日，在江苏省金湖县某乡的换届选举中，发生了有人掀翻大会主席台的桌子、抢夺票箱阻止唱票的事件等。另外，在江苏淮阴、上海松江也有类似事件

① 《采风报》，1996年8月1日。

② 《中国纪检监察报》，1999年7月16日。

发生[①]。

基层选举是当前在我国农村推进社会主义民主建设的最主要的形式，是我国农村社会主义民主最主要的体现。当前我国农村基层选举中发生的这些事件，到底反映了我国农村政治生活的一个什么问题呢？

认真分析上述我国农村基层选举中问题的表现形式，我们便会发现，这些问题其实都反映出了我国农村政治主体政治素质的严重不足，政治主体的政治素质已经成了限制我国农村地区社会主义建设的一个关键性因素。政治素质的严重不足广泛表现在农村地区的各个政治主体身上，不仅表现在非政治职业者的农民身上，而且也表现在半政治职业者或政治职业者的乡镇人大代表和乡村干部身上。如果说普通农民的政治素质不高情有可原的话，那么乡镇人大代表和乡村干部政治素质的不足就很值得深思了。在上述这些农村基层选举中发生的事件中，许多乡村干部和人大代表表现出了极低的政治素质，他们接受贿金、参与非法交易，起到了推波助澜、甚至助纣为虐的坏作用。有这么多的乡镇干部贿赂选举或参与、协助贿赂选举，有这么多的乡镇人大代表接受贿赂，用金钱来决定自己的政治选择和判断，足见这些乡镇干部和乡镇人大代表的政治素质是何等之低了。

总之，造成我国农村基层选举中产生这么多问题的一个很关键的因素，就是我国农村地区政治主体政治素质的严重不足。这个问题已经成了对我国农村社会主义民主建设的一个限制性因素，因此在我国农村的民主建设中，我们既要重视制度建设，同时也要尽快提高我国农村政治主体的政治素质。

---

① 《检察日报》，1996年2月8日。

第四节 政治效能不理想

所谓政治效能指的是政府或其他公共权力机构完成既定的政治目标和对一定的政治要求作出反应的能力和效率，它应该建立在政治组织的有效的权威与合法性的基础之上，而不应该建立在暴力强迫的基础之上。如何判定我国农村基层政府和自治组织的政治效能，仍然是一个值得深入研究的问题，如果仅仅从完成国家任务的角度来看，或许我国多数农村基层政府和自治组织（指村民委员会）的政治效能应该算作中等以上，但是按照这些政治组织自主目标的角度、以及有效的合法性的角度来看，我认为很多地区农村基层政府和自治组织的政治效能应该说是偏低的。

一、基层政府和组织处于被动运作状态

从基层政府和自治组织的政治效能来看，我国农村政治总体上处于一种低效率的被动运作状态。之所以这样说是因为我国农村相当多的基层政府和自治组织都把自己的工作重点放在上级派下来的硬指标工作上，或仅仅限于上级派下来的工作上，如计划生育和催粮派款等。而对于自身应该担当的组织农民发展生产、为农民提供生产服务、管理社会治安、发展农村教育文化事业、保护国土资源和生态环境等“软工作”，一般都缺乏应有的积极性，农民提出来的要求和需要解决的问题，更是很难得到满意的结果。可以说，我国农村基层政府和自治组织基本上处于一种被动运作状态。

由于是一种被动运作，所以其政治效能一般都不高。在有的

地方，甚至就连比较重视的上级派下的硬指标工作，基层政府和自治组织都显得无能为力，如计划生育工作，在很多地方都难以落实，基层政府和自治组织只是热衷于事后罚款、扒房等。计划生育工作难以落实的原因可能很复杂，我们或许也不应该过分强求基层政府和自治组织，但是从这里面表现出的低效率却是确凿无疑的。对于那些"软工作"它们的效能就更差了。如当前我国农村存在着大量的乱占耕地问题、教育落后问题、环境污染问题、文化生活贫乏问题、假劣农资盛行问题等，这些问题迟迟得不到有效解决，这不能不说是这些地方的基层政府和自治组织效能不高的结果。

二、农村干部政策水平偏低

农村基层政府和自治组织总体上处于被动运作状态的另外一个表现，在于农村干部素质不高，政策水平偏低。这实际上也构成了我国农村基层政府和自治组织政治效能偏低的一个原因。在我国农村现有的体制下，农村基层干部的素质直接决定着基层政府和组织的政治效能，但是从农村基层干部的表现来看，不少农村干部的素质存在着很大的问题，他们对有些事情的处理荒唐到了让人哭笑不得的程度，有的则达到了令人震惊的地步。

如浙江省瑞安市金川乡妇联主任叶连玉，竟然伙同他人将一妇女在光天化日之下剥光衣裤"示众"达 25 分钟之久。其间有一位老太太看不过，替受害人将内裤拉上，却又被叶几次扯下。当公安干警在作案当场将叶抓获时，叶居然理直气壮地大喊：

"为什么抓我?"[1]

浙江省仙居县杨府乡新当选的乡长吴某则要选择日子和时辰上任。根据他的安排,在他上任之时乡政府大院彩旗飘飘,当车队开进时办公大楼每隔四五米就有人把守。把守什么呢?吴某认为,在上任时不能与女人打照面,否则不吉利。于是有几个来办事的女村干部,就被锁在某个办公室,并被告知不许随便走动[2]。

在河南省西峡县石界乡小寨村,1997 年 12 月村党支部书记在村组干部会上说,只要在收款凭证的条据上盖上村委会的章,村民就可以在自己的自留山、承包山、责任山上砍树伐林,发展香菇,说这是发展经济,致富于民。而实际上乡政府只给了 80 立方米的伐木指标,结果却砍伐了 258.3 立方米[3]。

河北省平山县合河口乡大地村,1998 年初村党支部集体研究决定,允许每个村民伐木若干,结果到 9 月中旬村民在山色秀美的南驼梁旅游区伐木 7000 多棵[4]。

1998 年 10 月 29 日,在湖南省辰溪、溆浦两县交界处某村,三名采集野生食用菌的农村妇女被林场职工暴力强奸。经过村主任与林场领导的谈判,3 名强奸行为人向受害人亲属当面道歉,给对方来的 4 人每人 5 包"白沙"烟,赔偿受害人 3000 元。[5]

在浙江省永嘉县潘坑乡佳溪村,村长麻寿春因与支书有权力及经济收入之争,于 1998 年 11 月 29 日凌晨潜入村支书家,

---

① 《天津青年报》,1996 年 7 月 1 日。

② 《人民日报·华东版》,1998 年 4 月 8 日。

③ 《农民日报》,1999 年 1 月 7 日。

④ 《今晚报》,1998 年 10 月 17 日。

⑤ 《新闻汇报》,1998 年 11 月 13 日。

用炸药包将其四间五层楼房炸坏，炸伤2人[1]。

这些农村基层干部的较低的素质，直接决定了农村政府和自治组织的较低的政治效能。

小　结

从政治发展水平的地理分布上看，我国农村地区的政治呈现出一种非均衡发展的状态。中国自古以来就是一个非常典型的城乡二元社会，政治、经济、文化等在城乡之间的差别非常明显。而当代中国的政治，除了在城乡之间存在着明显对比之外，在农村地区内部也存在着很大的差别，呈现出一种非均衡发展的状态。我们下面就以前面提到的稳定、制度化、民主和效能为标准来做一简单的总结：

在多数农村地区，政治形势比较稳定，人民安居乐业，基层政府和自治组织能部分地履行其应有的职能，政治民主化有一定的发展，但是政治制度化比较欠缺。只有少数农村地区，政治发展程度较高，但是即使在政治发展程度较高的地区，政治发展的各个单项指标并不是一致的。如有的地区，政府和自治组织的政治效能比较高，但是民主化程度却偏低，有的地区农民的民主参与很活跃，但是制度化程度却不高。而在为数不少的农村地区，基层政府和自治组织形同虚设，软弱无力，社会治安混乱，黑社会势力和地痞村霸气焰嚣张，广大农民小心度日，胆战心惊，民主和法制都遭到了践踏。

当然，需要指出的是，即使在那些政治发展程度较高的农村地区，其所表现出来的稳定、民主、制度化、高效能等，也有可能

---

① 《检察日报》，1998年12月22日。

不是对政治发展有意识地追求的结果，而仅仅是经济发展或“能人政治”的自然结果，所以当这些地区经济出现波动或“能人”偶然消失的情况下，就有可能出现一些政治发展的倒退。因此无论对于那些政治发展程度比较低的农村地区，还是对政治发展程度比较高的农村地区，都有进一步冷静地分析和研究的必要。

第三章

农村政治主体之一:农民

农民作为参与农村政治的最广泛的政治主体,构成了农村政治结构的很重要的方面。由于我们对农村政治的研究就以对农村政治结构作为分析的出发点,所以我们在这一章就首先分析以最广泛的政治主体方式而存在的农村政治结构——农民。毫无疑问,作为农村政治的最广泛的主体,农民的地位、权利、利益,以及农民对政治的态度等就成了影响农村政治的非常重要的因素。

第一节　农民的概念

一、哪些人是农民

在日常生活和新闻报道中,我们常听说中国是农业大国,农民占人口的绝大多数,过去是 10 亿人口 8 亿农民,现在是 12 亿人口 9 亿农民。但是也有人提出了异议,说真正的中国农民没有那么多,也就有 4 亿多不到 5 亿,甚至有人说,中国农民有 2.5 亿。农民人数从 9 亿到 4.5 亿,再从 4.5 亿到 2.5 亿,数字差了

好几倍，这是怎么回事呢，怎么会有这么大的出入呢？

统计数字的差别实际上反映了人们对农民概念理解的重大分歧。实际上，农民这个称谓，可以在很多种存在很大差别但又具有一定联系的含义上使用，至少，农民一词可以有以下几种不同的用法：

第一，泛指一切农村居民。所有以农业为生、在农村居住和生活的人口，不分男女老幼，不管是否具有劳动能力，均属于农民的范畴。这个意义上的农民是与城市人口相对应的一个概念。这是最一般意义上的农民概念的用法，也是最不严格的用法。我们通常所说的10亿人口8亿农民，或者12亿人口9亿农民，实际上就是这种意义上的农民。在当代中国，在改革开放以前，由于户籍制度的限制，居住在农村的人口与具有农村户籍的人口一般是相一致的，因此泛指的农民概念既是在农村生活的所有人口，同时也是户籍在农村的所有人口。但是改革开放以后，由于农村劳动力的流动，过去的一些农村居民现在不再以农业为生，也不再在农村居住；但是由于制度的限制仍然保留着农民的户籍，这就使得泛指意义的农民的概念更加混乱和不严格。由于户籍制度的刚性作用，人们还是把不再以农业为生，且不再在农村生活，但是户籍仍然是农村居民的人口仍然包括在农民的范畴之内。

第二，仅指从事种植业和养殖业的农业生产劳动者。在这个意义上，居住在农村，但是不再从事农业生产劳动、或不具备劳动能力的人不能算作农民，如户口在农村的未成年人、个体工商业者、私营企业主、民办教师、乡镇企业工人等，都不能再计入农民的人口统计范畴。这实际上是一种严格意义上的、劳动力统计意义上的农民的概念。说中国农民2.5亿就主要是这种意义上

的农民。

第三，特定的生产关系中的一个阶级，即封建社会的农民阶级。按照历史唯物主义的观点，农民是在封建社会中自己没有土地，靠租种地主土地为生、并遭受地主剥削的人。在这个意义上，农民是与地主相对应的一个概念。这种意义上的农民概念具有严格的历史时效，显然不是我们今天所说中国农民的范畴。

第四，除上述三种用法之外，农民的概念还有一种附带的含义，往往代表着一种低下的身份。不论是在古代还是在当代，不论是在中国还是在西方国家，这都是一个不可否认的事实。如在英语中"农民"有两个对应的词语，一是 farmer，二是 peasant，其中 farmer 主要是一个职业概念，而 peasant 一词则带有强烈的身份意味。在历史上，peasant 是法语 paysant 演变而来的，而法语的 paysant 一词又是由拉丁语 pagus 派生的。该拉丁词意为"异教徒、未者、堕落者"，带有强烈的贬义。13 世纪的法语作品《躲开乡下人》把"农民"一词的六个词尾变化解释为"村民、乡巴佬、恶魔、强盗、土匪与劫贼"，而其整体变位则为"贼人、乞丐、说谎者、歹徒与异教徒"①。英语中 peasant 在 18 世纪作名词用时意味着"一头牲畜和一个大老粗"②。另外在早期俄语中，农民被称为斯美尔德，此词由动词"发臭"变形而来。波兰语称农民为 cham，原指神话中与贵族不同族源的野蛮人，含有粗人与"杂

① C. 奇波拉主编《丰坦那欧洲经济史》第 1 卷，第 81 页；转引自秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》第 22 页，中央编译出版社，1996 年。

② 《牛津英语词典》，1993 年版，第 7 册，第 594 页；转引自秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》第 22 页，中央编译出版社，1996 年。

种"之意[1]。

在当代中国,尽管我们建立了人人平等的社会主义社会,在政治上和法律上不承认任何身份上的差别和不平等,但是在实际社会生活中,由于各种因素的影响,农民实际上仍然处于一种受歧视的地位。过去对农民歧视的称呼有"乡巴佬"、"泥腿子"等等,现在则有一种新的蔑称——"老呔儿",称进城打工的农民为"盲流"等,这实际上都反映了农民的低下地位。因此"农民"一词除了代表一定地域的生活群体、从事某种职业以及特定的阶级等含义之外,还有一种很强的身份含义,代表着一种低下的身份。

农民的概念有这么多种不同的用法,那么我们研究中国农村政治到底该用哪一种呢?以上第四种农民的含义不是一个独立的概念,第三种限于特定的社会形态,在这里显然都是不合适的,那么在前两种中用哪一个更好呢?我认为采用第一种意义上的农民概念更为恰当一些。因为农村政治所涉及的政治主体应该是所有的农村成年人口,而不会仅仅涉及从事农业生产的那一部分劳动力人口;更重要的是,尽管改革开放以后农村居民发生了具有历史意义的阶层分化,一部分农村居民不再从事农业生产劳动,但是所有的农村人口,无论是在经济利益上还是在政治权利上,不论是在身份地位上还是在生活质量上,都仍然具有高度的一致性,尤其是在政治上这种一致性更为明显,很难把他们分开考虑。

① T.沙宁《农民与农民社会》,牛津1987年版,第467页;转引自秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》第22页,中央编译出版社,1996年。

二、农民的各阶层

阶层是对阶级按照一定标准所进行的细分化，有人采用收入和生活水平的标准进行划分，而社会科学更多采用的是人们在生产关系中地位以及职业的标准进行划分。为了便于我们对不同情况农民的深入分析，我们也有必要对农民的各阶层作一区别，实际上主要是明确一下与农民有关的概念。当然，封建时代农民的各个阶层与当前我国农民分化的各个阶层是有很大区别的。

1. 封建社会农民的各阶层

“阶级成份现象”在今天的中国已经成为不堪回首的辛酸往事，但是人们对阶级成份的印象依然记忆犹新，并且人们还不时会涉及到阶级成份的有关信息，尤其是关于农村中的所谓“地主”、“富农”、“中农”、“贫下中农”、“雇农”等等接触得最多。实际上当时“定”这样细致的阶级成份，其实就是一种阶层的划分，只是我们这种阶层划分的做法有些荒谬而已。

如果按照纯粹的在生产关系中地位的标准来划分，封建时代的农民可以划分为以下几个阶层：

农奴：没有土地和人身自由，靠为地主或封建主耕作土地为生的农民，他们与其他农民的最大差别在于没有人身自由。

佃农：自己没有土地或土地极少，但是有人身自由，靠租种地主或富农土地为生的农民，自己对劳动产品有一定的支配权，但是必须交纳地租。在传统马克思主义理论中与地主阶级相对立的农民阶级，主要指的就是佃农。

雇农：自己没有土地或土地极少，但是有人身自由，靠向地主或富农出卖劳动力为生的农民，在一定意义上可以说是农村

的无产阶级。对劳动产品没有支配权，只能得到固定的劳动报酬。

自耕农：就是人们日常所说的中农或小农，也称独立农民、个体农民，是封建社会农民的典型形象。他们自己有一定的土地和生产工具，主要靠耕作自己的土地为生，对劳动产品有支配权。有的也租种他人的少量土地。

富农：土地较多、比较富裕的农民，自己也从事农业生产劳动，但是有出租土地或雇工行为。富农与地主的区别在于他自己也从事生产劳动。

至于"贫农"、"下中农"、"贫下中农"的提法，是把农民的生活水平和在生产关系中的地位结合起来为标准进行的划分，如贫农的主要特征是完全没有土地或只占极少的土地，一般依靠租种土地为生，也出卖一部分劳动力，实际上就是我们上述的佃农；下中农是占有较少生产资料，需要出卖少量劳动力，生活水平低下的中农。而"贫下中农"则不是一个独立的概念，是贫农和下中农的合称。

2. 当前中国农民的阶层分化

当前中国农民的阶层分化与封建社会农民的阶层分化有着根本的差别：封建社会农民的阶层分化是在农民阶级内部的分层，无论怎样分化，都基本上仍然没有跳出农民的范围，仍然是在农村从事农业生产劳动；今天中国农民的阶层分化已经不仅仅限于内部分层，而是发生了向其它非农阶层的横向转移，有的已经不再从事农业、或者已经不再主要从事农业生产劳动了。

人们已经从不同的标准对我国农民的阶层分化做出了分析，按照职业分化的标准，认为我国农民已经分化为农业劳动者、农民工、乡村知识分子、个体工商业者、私营企业主、乡村管

理者、乡镇企业管理者等七八个阶层。据统计，在1995年底，全国乡村从业人员45,042万人，其中乡镇企业职工为12,862万人，约占农村从业人员总数的28.56%；个体工商业者3054万人，私营企业从业人员471万人，共占农民总数的7.83%；乡村干部约占农民总数的3～6%；另有在城市流动就业人口5000万人[①]。另据1994年中共中央政策研究室和农业部的专题调查推算，在全国乡村劳动力中，农民的职业构成比例为：农业劳动者63.4%，农民工12.2%，乡村企业管理者0.9%，个体或合伙工商业者6.5%，私营企业经营者0.8%，受雇劳动者3.0%，乡村干部0.6%，教育、科技、医疗卫生和文化艺术工作者1.1%，家务劳动者8.1%，其他3.3%等[②]。尽管不同的统计数字略有出入，但是有一点是非常明确的，那就是中国农民确实发生了前所未有的阶层大分化，这一分化具有不可估量的历史意义。有的学者把这一变化称为中国历史上“从未出现的最令人欢欣的伟大奇迹”[③]，有的认为“农民阶级的大分化，瓦解了中国社会非民主、非法制的社会根基”[④]。

不过，中国农村政治所研究的作为农村政治最主要的主体的农民，并不受这种阶层分化的影响，仍然泛指一切农村居民，包括分化后和正在分化中的农民各阶层，只不过以农业生产劳

---

① 朱光磊等著《当代中国社会各阶层分析》，天津人民出版社，1998年，第212页。

② 江流等主编《1994—1995中国社会形势分析与预测》，中国社会科学出版社，1995年，第309～410页。

③ 王颖《改革中的阶级结构的变化和对策之我见》，《社会学研究》，1987年第2期。

④ 朱光磊等著《当代中国社会各阶层分析》，天津人民出版社，1998年，第43页。

动者为主。这其中最主要的原因正如上文已经交待的，到目前为止，所有的农村人口，不论其是否仍然在从事农业生产劳动，在经济利益和政治权利上都仍然具有高度的一致性，因而也会在政治生活中表现出大致相同的特点。

三、重新认识农民

对于农民的特性，我们过去在理论上有许多认识，这些认识有的是正确的，有的虽有一定的合理性但未必完全正确，还有的认识则是有失偏颇和公允，所以我们很有必要对于过去对农民的理论认识进行重新探讨。

1. 农民是小私有者吗？

我们通常把农民称为小私有者、小生产者或小资产阶级，认为农民脱胎于封建社会，他们身上的小私有者属性是社会主义事业的潜在危险，必须对此清醒认识，教育农民，改造农民。“严重的问题是教育农民”的提法并不是凭空产生的，它反映了过去我国的理论界以及党和国家领导人对农民的认识，尤其是对农民的“小私有者”属性的认识。这一点在建国初期体现得更为明显。如早在 1953 年春，受到毛泽东肯定的一篇《人民日报》社论就曾指出，农民是小私有者，对他们来说“最关紧要的问题，是他们的切身利益能否得到保护和发展的问题”。[①] 陈云在人大一届二次会议上指出，“……农民虽然把粮食卖给了政府，但因为他们是私有者，有些农民又想买回去，并且还想买得更多。”[②] 彭真在中共七届六中全会上的发言更典型、清楚地代表了党和国家

① 林蕴晖、顾训中《人民公社狂想曲》，河南人民出版社，1995 年，第 210 页。

② 林蕴晖、顾训中《人民公社狂想曲》，河南人民出版社，1995 年，第 168 页。

领导人对这一点的认识。他说，“……严重的是一般中农因为是小私有者，有个人发财的幻想，有时很容易受富农、富裕中农的影响。”①《中共中央关于实行粮食的计划收购与计划供应的决定》明确指出：“现在在供销方面所表现的紧张性，其本质是反映了国家计划经济与小农经济和自由市场之间的矛盾，反映了工人阶级领导与农民自发势力和资产阶级反限制之间的矛盾。归根结底，是反映了社会主义因素与资本主义因素之间的矛盾。”②

然而这些并未经过严格定义的概念却十分模糊。例如在“小生产”这一概念之下，我们曾把古典时代的雅典式小农、宗法状态下孤立的小农经济，作为资本主义分化逻辑前提的“小商品生产”与作为社会化商品经济大系统的一个有机单元的家庭经营混为一谈了。此外那种在自给自足的农村中划分“资产阶级”（富农）、“小资产阶级”（中农）、“半无产阶级”（贫农）与“农村无产阶级”（雇农）的理论，与其说与西方的马克思主义农民理论相似，勿宁说与西方的“古典主义”农民理论更接近。只不过古典主义农民观把农民视为“便士资本家”，意在肯定农民经济中包含着资本主义企业的“经济合理性”原则，而我们把农民称为小资产阶级意在否定其可恶的“小私有者属性”③。

需要强调的是，所有这些概念中最含混不清的莫过于“小私有者”这一概念。是不是具有对私有财产的占有欲望就是小私有者呢？众所周知，自然界中许多动物都有满足自己欲望的占有行

① 林蕴晖、顾训中《人民公社狂想曲》，河南人民出版社，1995 年，第 182～183 页。

② 林蕴晖、顾训中《人民公社狂想曲》，河南人民出版社，1995 年，第 130 页。

③ 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996 年，第 13 页。

为,即所谓的“动物个人主义”。当两只小鸡在争夺一只蚯蚓时,我们能否说鸡群中存在着“私有制”?当尚未学会说话的婴儿因被人夺走奶瓶而哭闹、或因想要而伸手去抢别人手中的玩具时,能否说他一出娘胎便具有了“私有者意识”?当然不能。其所以不能,是因为作为自然属性的私欲与作为一种社会规范的私有权——私有者权利观念是两种本质上不同的东西。前者是一种“动物个人主义”本能,后者则是人的社会性发展到一定程度的产物。过去的资本主义辩护士把二者混为一谈,以私欲的永恒来证明私有制的永恒,而我们的理论家为了反驳私有制永恒说,也不敢正视动物性私欲存在这一客观事实,实际上把马克思主义变成了“人之初,性本善”的学说,把原始人视为大公无私的道德典范,把共产主义看作“人人皆雷锋”的君子国①。

但事实上,那种“我的是我的、你的也是我的”的占有欲与宗法团体对个人权利的剥夺在宗法时代总是同时并存的,而都与真正的私有者权利——它的原则是“我的是我的,你的是你的”——相抵触。正如马克思所说,那是个“权力统治着财产”、“通过任意征税、没收、特权、官僚制度、加于工商业的干扰等办法来捉弄财产”② 的时代。E·弗洛姆认为,中世纪有自私,但无个性。我们同样可以说中世纪有私欲,但并没有严格意义上的私有权。私有权作为一种社会规范,意味着对所有私有者权利的同等尊重,当这些权利主体发生关系时,“等价交换”就成了这种关系的惟一原则。因此真正的私有权与任何形式的个人权利一样,只有在发达的交换经济即商品经济条件下才能存在。显然,它并

① 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》,中央编译出版社,1996 年,第 13～14 页。

② 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社,1995 年,第 330 页。

不是永恒的。

总之，如果我们不把“私有”与自然界的“动物个人主义”本能混为一谈，而是从私有者权利的角度看问题，那就很清楚，自然经济的宗法农村是不存在严格意义上的私有者的。诚然，宗法农村是存在着私有制成分的。但宗法农村的本质的规定性之所在，宗法农村所以不发达、所以异于近代之处，恰恰在于它不存在严格意义上的私有者，不管是大私有者，还是小私有者。

毫无疑问，作为“小私有者”的农民是有的。正如马克思所指出的，这些小私有者是两种意义上的自由人——他们既摆脱了宗法关系的束缚，也失去了宗法关系的保护，而成为真正的权利主体，其才成之为私有权的拥有者。在当代，他们就是发达商品经济条件下的农村个体商品生产者——家庭农场主。所谓农民“小资产阶级”，所谓“便士资本家”正是指他们而言。与过去关于资本主义两极分化将消灭小资产阶级农民的预言相反，今天他们在各发达国家的农业中广泛存在着。相反，在前资本主义的宗法农村、封建农村中，这种“小私有者”又在哪里呢？人们常常批评小农“一小二私”，并欲以“一大二公”来改造之。然而真正“一小二私”的小资产者的农民在我国历史上曾经大量存在过吗？如果我国历史上果真长期存在着严重的“小私有者自发势力”，果真存在着经常地、大量地、每日每时地产生着资本主义和资产阶级的“小商品生产者的汪洋大海”，我国何至于几乎被逐出近代世界民族之林而长期陷于宗法式的停滞中？①

总之，并不是占有私有财产或具有对私有财产占有欲的人就是“小私有者”，“小私有者”一方面要具有独立的生产经营活

① 秦晖、苏文著《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996年，第14～16页。

动的权利,另一方面更重要的是,他的私有财产能得到平等尊重,他也能够尊重他人的私有财产。封建社会自然经济条件下的农民尽管占有生产资料,尽管具有对私有财产意义上的占有欲,但是他们的财产权利从来没有得到过尊重,因此他们绝对不是真正意义上的"小私有者"。

形成我国今天农民负担问题的原因,除了现实的因素之外,认为农民是小私有者、小资产阶级,因而他们的财产可以不受保护的思想观念,多少也是值得考虑的因素。这就产生了一个悖论:一方面我们认为农民是小私有者,另一方面却不尊重他们的利益。这就需要我们重新认识农民,重新认识"小私有者"的内涵,这是我们解决当前我国农村、农业和农民问题的一个理论前提和出发点。

2. 关于农民的两重性

过去我们对于封建社会的农民有一个基本的认识,认为封建社会的农民具有两重性,即"农民是劳动者,所以他们具有反剥削反压迫的革命性,同时农民又是私有者,所以又有落后保守的一面"。20 世纪 70 年代及其以前,多数人把农民抬得很高,认为农民作为劳动者的革命性应是主导的方面,70 年代以后则把农民贬得很低,认为农民的私有观念是根深蒂固的,"因而农民头脑中必然滋生着一种强烈的向上爬思想……农民们在痛苦的煎熬中希望有朝一日能够成为富人、地主、官吏,爬进剥削的圈子里去。"① 我们实际上也是沿着这样的思路来认识社会主义建设时期的农民的,一方面认为农民是社会主义的劳动者,另一方面又认为在农民是小私有者,具有自私、保守、落后的一面,不愿

① 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》,中央编译出版社,1996 年,第 192 页。

意走社会主义道路。实际情况是这样的吗？我们就先从历史上分析一下封建社会农民的两重性。

应该说，农民的两重性在农民起义、农民战争中会表现得最为明显。按照传统的两重性分析，典型的小私有者自耕农应该比佃农以及部曲、佃客之类的农奴私有性更重，因而也更保守。然而事实上我国历史上最主要的农民战争大都是由破产的自耕农发动的，而部曲、佃客之类的农民却往往在主人周围形成坞壁堡寨之类组织，与起义农民为敌。这已经为大量的史实所证实。如明末农民起义是我国封建社会后期最大的一次农民起义，这次起义主要蔓延于自耕农较多的北方，而据说是“有田者什一，为人佃作者什九”的江南地区却只有零星的骚动[①]。再看农民在西欧资产阶级革命中的表现。众所周知，在英法资产阶级革命中，农民都充当过革命主力军的角色，在某些情况下也充当过封建保守势力的支柱。但是，当时的革命农民并不是穷则思变的赤贫者。支持克伦威尔，在击溃王军的斗争中冲锋在前的，就主要是被称为“小地主”的富裕自耕农。据说他们参加革命纯粹出于狂热的宗教信仰，而不是由于穷困。另一方面，保守派农民并不一定是“私有者自发势力”的代表，恰恰相反，他们大都是古代公社传统的捍卫者。英国支持王党的农民军主要来自康沃尔郡，这里农村公社保存完好，“田地财产不常易主，一家乡绅，一住就是几百年，左右前后常是他们的农民和田工”，这些人“诚实、虔敬”[②]，并无什么向上爬思想。然而恰恰是这些依附农民、村社社员成了英国革命中保守力量的主要支柱。法国革命中发生保王

① 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996年，第194页。

② F. 基佐《1640年英国革命史》，商务印书馆，1968年，第216页。

派叛乱的万第是个贫穷落后的地方,那里的农民是受虐待的农民,也不是什么向上爬的农民。值得指出的是这场农民叛乱几乎完全是自发的,以致曾为国外的王党所忽视,而"狂热不及佃农"的当地贵族也是后来才参加的。那种把"农民的万第"仅仅解释为受封建主煽动、欺骗的说法显然难以成立。

可见,并非农民的私有性越弱革命性就越强,私有性越强革命性就越弱。其实马克思、恩格斯当年是在解决国际工人运动所面临的农民问题时提出"两重性"理论的,他们所指的是资本主义条件下作为小资产阶级的农民在无产阶级社会主义革命中的地位,其出发点是用社会主义公有制取代资本主义私有制。因此,农民作为劳动者有反剥削反压迫的一面,使他们倾向于无产阶级,而农民作为私有者又有资本主义自发倾向,使他们接近资产阶级,所谓劳动者的革命性与私有者的保守性是在这个意义上说的。列宁在不发达的俄国强调这一理论,主要是在 1905 年革命,尤其是在斯托雷平改革之后,为使社会民主党人能够适应并利用当时反对斯托雷平资本主义改革的民间村社复兴运动而说的,在很大程度上带有把村社农民的保守运动纳入无产阶级革命轨道的实用目的。这一理论也确实达到了这个目的。然而在社会主义制度建立之后,自然经济、宗法共同体和人身依附残余日益成为社会主义进一步发展的巨大障碍时,我们仍然坚持乃至强化这种理论,大念农民两重性的紧箍咒,反对农民作为劳动者应该具有的私有性,就大大不利于社会主义事业了。①

实际上,从英、法、美等国家的历史可以看出,农民在封建时代之所以成为积极的、向上的、革命性因素,在新的文明诞生时

① 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》,中央编译出版社,1996 年,第 196 页。

之所以能成为资产阶级民主革命的主力军，显然不仅因为他们是劳动者，有摆脱封建主剥削和压迫的要求，而且也因为他们是私有者，有摆脱宗法共同体的束缚而追求其作为劳动者的私有权的要求。也就是说，农民作为反封建"民主派"的角色，不仅与其劳动者的属性相联系，也与其私有者的属性相联系。不仅如此，我们甚至可以说，农民首先是作为私有者而体现出他们的革命性的。为什么这样说呢？

因为，在封建时代，所谓革命的力量，反封建的力量，就是代表自由财产反对宗法共同体的力量。资产阶级的自由私有制对封建社会的革命作用，是人所共知的常识。而农民劳动者的自由财产则为资本主义自由私有制、为资本主义的自由分化与自由竞争创造了前提。即使在社会主义民主革命条件下，社会主义的自由人联合体所有制也只有在发达商品经济中得到充分发展的自由财产的基础上才能真正形成。农民成为自由私有者，就是使他们卸去了沉重的封建义务，同时也失去了作为共同体成员的某些权利，使他们摆脱共同体的束缚，同时也失去共同体的庇护，从而能够作为两种意义上的自由人，作为商品经济中的行为主体而出现在市场上，在理性的竞争中培养自己的自由个性。因此，为摆脱共同体束缚而战的农民私有者是封建社会中积极的、革命的力量，就是理所当然的了①。

农民私有者的革命性，不仅表现在革命年代他们会站出来投身资产阶级革命运动，而且更主要地表现于他们在中世纪日常社会经济生活中，力求在宗法共同体的缝隙里扩展"私有者的自发势力"，发展独立的小商品生产与个体经济。越来越多的当

① 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996年，第198～199页。

代西方学者注意到,中世纪城市经济的发展并不是孤立进行的,它与农村小农"自发势力"的逐渐成长有不可分割的联系。14 世纪的英国在广大农民生产与交换能力普遍增长的基础上已滋生出一种与传统经济既存在联系又具有深刻否定因素的富裕农民经济,自此,传统的一元化经济管理结构正式走上了解体的路程。中世纪英国的市场结构从自给自足经济阶段、"领主市场"阶段走向"农民一市民市场"阶段,预示着根本性的社会变革的前景。正是农民私有者自发势力的增长,成为自然经济、宗法共同体和人身依附关系解体的根本动力,它产生了创造和参与新经济生活与交往的方式,并初步形成了新的观念、新的人格、新的要求和新的力量的现实的人①。

农民的革命性来源于其劳动者属性和私有者属性,那么农民的保守性来自哪里呢?封建农民之所以保守,不仅因为他们是小私有者,更重要的是因为他们是封建宗法共同体的成员,而不是纯粹的、自由的私有者。作为宗法共同体成员,农民具有依附性,即反民主性。"甘受奴役的现象发生于整个中世纪……普鲁士在 1806 年和 1807 年战败后,废除了依附关系,同时还取消了慈悲的领主们照顾贫、病和衰老的依附农的义务。当时农民曾向国王请愿,请求让他们继续处于受奴役的地位——否则在他们遭到不幸的时候谁来照顾他们呢?"② 俄国农民也正是从所谓"宁可全部土地归沙皇,只是不要归地主"的村社观念出发对西方民主表示出蔑视,因此沙皇政府曾认为"专制制度的支柱应当

① 侯建新《中世纪农民个人力量的增长与自然经济的解体》,《历史研究》,1987 年第 3 期。

② 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社,1995 年,第 139 页。

(而且可以)不是贵族,也不是资产阶级,而是农民民主派"[1]。在我国历史上,农民摆脱依附与逃避自由的两股潮流也长期共存。在和平时期一方面有大量的"逃户"摆脱束缚,另一方面又有大量的"投献"者寻求庇护。在动乱年代更是许多自由农民"奴变"、"佃变"不止,他们为了寻求保护便把自己的土地交给大地主而甘当农奴。可见,对封建农民来说,在自己承担风险的独立私有者与受束缚但又有保护的依附者之间,他们未必会选择前者[2]。

可见,如果说封建时代的农民具有两重性的话,那也不简单是"革命性来源于劳动性,保守性来源于私有性",而是"革命性来源于劳动者的私有性,保守性来源于依附性"。

3. 农民的历史地位

资本主义的自由主义思想家认为,个体农民将在优胜劣败的社会达尔文主义法则下被淘汰,马克思主义则认为,个体农民将在资本主义两极分化中消失,或在社会主义条件下被公有制的大农业取代。总之,不论是资产阶级学者还是马克思主义者,都认为农民的存在只是一种历史现象,只能主要存在于封建社会,在现代文明的冲击下农民将会很快退出人类的历史舞台。事实果真如此吗?农民在人类的历史进程中到底处于一种什么样的地位呢?

事实上,上述看法是对人类历史的严重误解。

因为,首先,不管人们承认不承认,人类历史有一个确凿无疑的事实,那就是:农民是前工业化时代地球上的主要居民,即使在被马克思主义所称的奴隶社会也不例外。人们按照斯大林

① 《列宁全集》第2版第7卷,人民出版社,第116页;第22卷,第57页。

② 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》,中央编译出版社,1996年,第209~210页。

时代形成的观点曾把希腊一罗马描绘为野蛮、黑暗、充满血腥味的奴隶社会,以为古希腊、罗马的繁荣都是建立在皮鞭、镣铐所维持的“奴隶制经济”基础之上的。而以E.迈尔、罗斯托夫采夫等人为代表的“古代资本主义”论则成为西方古代史的金科玉律,它把希腊一罗马描绘为以城市经济、商业与信用、作坊手工业与农场工农业为基础的工商立国的社会。但是历史研究表明,古希腊城邦的本质是公民公社,其中不少并没有城,如著名的斯巴达不过是五个村子的联合。那些有城墙的城邦,包括雅典在内,其公民绝大多数也是个体农民而不是工商业者。至于罗马的农业立国,历来并无争议,但人们过去对于奴隶制农场在罗马农业中的地位作了严重的夸大。事实上古罗马奴隶制农场的兴盛只是一个世纪左右而已,并且主要限于中南意大利和西西里,但即使当时,奴隶的人口也不过仅占30%左右,个体农业仍占相当比重。在拥有1亿多人口的罗马帝国全境,在希腊一罗马古典文明的绝大部分时期和绝大部分地区,小农经济仍是主要的经济形式。正如1978年第七届国际经济史大会古代组绝大多数讲座者所确认的:“希腊罗马社会中典型的劳动者是小农,而不是奴隶。”①

其次,“农民社会”是一切类型的现代社会的共同祖先,现代化的力量,不论是资产阶级还是无产阶级,归根到底都是从农民中产生的。除了苏军占领之下建立起的东德、捷克等少数之外,现存的和曾经存在过的绝大多数社会主义国家的建立都得力于

① P.甘塞主编《希腊罗马世界的非奴隶劳动》,剑桥1980年,卷末跋语,转引自秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》,中央编译出版社,1996年,第330～331页。

农民革命[①]。乘坐“五月花号”开拓北美的清教徒并不是通常意义的资产阶级或无产阶级，甚至也不是一般公认的这二者的共同祖先——市民，他们是个体农民[②]。我们通常把美国独立战争称为资产阶级革命，然而独立前北美社会的农村人口占到95%以上[③]，点燃独立战争火种的新英格兰民兵主要是按社区自治原则组织起来的农民军。在这个意义上说，北美独立战争实际上是一场农民战争。纵观整个美国历史，农民也是民主制度的中坚，现在美国的民主制度正是在农民占人口总数80%以上的时代建立起来的。因此，美国最著名的民主政治家把农民誉为“美洲民主之基础”。也正是在这个意义上，革命导师列宁对美国农民给予了非常热情的赞扬和高度的评价，他把美国农民看作是俄国农民的未来，把通过农民解放运动走向资本主义民主的道路称为“美国式道路”[④]。

再次，尽管当代农民的生产方式已经发生了巨大的变化，机器生产正日益取代手工劳动，但是即使在农业高度现代化的西方国家中，占优势的仍然是家庭经营的小农场，而不是工厂式的大农场，许多原殖民地国家在发展过程中还出现了种植园大生产被农民小生产取代的现象。同时，在许多社会主义国家中，一大二公的集体化大农业并未能显示出相对于农民家庭经营农业生产的优越性，相反，由于集体化农业经营的破产，不得不让位于农民家庭经营。显然，个体农民未来的前途并不像人们所设想的那样灰暗，期待农民早日消失的任何想法都可能是不聪明的。

---

① 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996年，第5页。

② 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996年，第338页。

③ G. 菲特、J. 里斯《美国经济史》，辽宁人民出版社，1981年，第52页。

④ 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996年，第339～341页。

我们被告知农民面临末日审判已经一百多年了,尽管我们面前曾经展示过农民在绝望中挣扎的种种画面,但是农民在今天仍然保持着相当旺盛和顽强的生命力,农民和农民问题还将长期存在,农民的最后力量是不应低估的①。

第二节 农民收入和生活的基本状况

经过十几年的改革和发展,我国农村整体的发展水平和农民个人的收入水平都有了实质性的提高,农民的生活质量也随之有了实质性的提高。但是,也要看到,近几年来农民又陷入了收入增长缓慢期,多数人的生活还处在温饱状态,与城市居民以及与世界发达国家的农民相比还存在着很大的差距。

一、收入持续增长,但生活仍处温饱状态

在过去的十几年里,中国农民的收入在改革之初出现过一个高增长期,在 1978－1984 年间,农民收入的年增长率高达 14.69%。在 1985 年以后,农民收入的增长速度就急剧放慢,有的年份甚至出现过负增长。到“七五”期间,农民收入年增长率降到了 4.7%,在 1989 年甚至出现了负增长(－1.6%)。“八五”期间,农民收入低增长的局面没有得到改变,人均实际收入年增长率尽管在 1992 年和 1995 年分别达到了 5.9%和 5%,但其它几

① 丹尼尔·索尼《农民》,见《社会科学国际百科全书》第 11 卷,纽约,1968 年,第 503～511 页,转引自秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》,中央编译出版社,1996 年,第 8 页。

年的增长率却分别为 1.8%、2.0%和 3.2%[①]。最新资料表明，1998 年我国农民的人均纯收入达到 2160 元，考虑价格下降因素，比上年实际只增长 4.3%[②]。

还需要指出的是，统计数字中农民的收入并不完全是现金收入，实际上它还包括相当一部分实物产品。如中国农民的收入在 1994 年达到了 1220.98 元，在 1995 年达到了 1578 元，但是在这些收入中现金仅占 57%，其余是粮食、蔬菜、柴草等自产自用的实物产品，实际上可自由支配的现金收入就大打折扣了[③]。

再看农民的消费水平，由于受收入增长回落的影响，我国农民 1998 年 1—3 月季度人均生活消费仅为 803 元，比上年同期反而下降 0.2%[④]。根据国家统计局农调总队专家们的考察和分析，目前我国农民消费需求项目的顺序依次是：食品、居住、文教娱乐、衣着、设备及用品、医疗保健、交通通讯、其它商品及服务支出。其中食品实际支出份额，即恩格尔系数在 1985 年高达 0.557，到 1997 年仍高达 0.551，12 年只下降了 2.6 个百分点[⑤]。根据联合国有关组织的标准，恩格尔系数在 0.60 以上者为绝对贫困，在 0.50—0.60 之间者为勉强度日，0.40—0.50 之间者为小康水平，0.40 以下者为生活富裕。中国农民在这个标准中属于勉强度日，即我们所说的"温饱"状态。这表明我国农民生活水平仍然很低。

---

① 国务院发展研究中心农村部的专题报告《农民收入趋缓的现状原因与改善对策》，《农民日报》，1996 年 8 月 7 日。

② 国务院统计局《1998 年国民经济和社会发展统计公报》，转引自 1999 年 2 月 27 日《农民日报》。

③ 参见《农民日报》，1996 年 12 月 19 日。

④ 《农民日报》，1999 年 6 月 12 日。

⑤ 《中国改革报》，1999 年 7 月 28 日。

二、城乡居民的收入差距进一步拉大

国务院发展研究中心农村部的专题报告表明:在改革之初,由于农民收入大幅度增长,农民与城镇居民的收入差距曾一度缩小,如在1980—1984年间,农民人均可支配性收入年增长率为17.1%,城镇居民为8.7%,农民与城镇居民的收入差距由改革初(1980年)的3.32∶1缩小到1984年的2.56∶1。但是1985年以后,城镇居民人均可支配性收入的年增长率又开始超过了农村,城镇居民为14.1%,农民为10.3%,农民与城镇居民的收入差距又有所扩大,1989年二者的差距比为2.93∶1。进入90年代以后,由于城镇居民的人均可支配性收入的增长速度大大高于农民收入的增长速度,二者的差距就拉得更大,又恢复到了改革前的状态。1990—1994年间,城镇居民的人均可支配性收入年增长率高达23.8%,而农民仅为15.6%,二者的收入差距扩大到了3.6∶1。另外的资料显示,1994年城乡居民消费水平差距高达3.4∶1,为1952年以来的最高水平,超过了1959年的3.17∶1①。1998年尽管城市中部分企业经营困难,但城镇居民人均可支配收入仍达5425元,高于农民收入增幅1.5个百分点②。另据国家统计局权威人士透露,我国城乡消费差距至少相差15年,农村居民恩格尔系数仍高居不下,1997年仍高达0.551③。

国家统计局的资料也表明,改革进程中的城乡收入差距经

① 国务院发展研究中心农村部的专题报告《农民收入趋缓的现状原因与改善对策》,《农民日报》,1996年8月7日。

② 国务院统计局《1998年国民经济和社会发展统计公报》,转引自1999年2月27日《农民日报》。

③ 《中国改革报》,1999年7月28日。

历了一个由逐步缩小到逐步扩大的过程，90 年代以来城镇居民收入水平已相当于农民收入的 3 倍以上，恢复到了 80 年代初的差距水平（如下表所示）。

表 2－1：城乡居民收入差距（扣除物价因素后）　单位：元/人①

年份	城镇居民人均可支配性收入	农村居民人均可支配性收入	差距指数（以农村居民为 1）
1980	576.92	186.66	3.09
1981	665.08	219.92	3.02
1983	755.25	309.15	2.44
1984	847.43	353.91	2.39
1985	864.34	383.05	2.26
1987	1174.68	445.79	2.64
1988	1224.27	491.69	2.49
1989	1465.76	536.22	2.73
1990	1897.29	667.62	2.84
1992	2287.52	750.35	3.05
1993	2645.05	809.08	3.27

另据统计，90 年代以来中国农村收入增长与城市的差距仍然相差两倍以上，（见下表）：

90 年代农村收入增长状况与城市的比较②：

---

① 转引自《中国农民》，1995 年第 3 期。

② 资料来源：赵人伟、李实《中国居民收入差距的扩大及其原因》，《经济研究》，1997 年第 9 期。

表 2—2:90 年代农村与城市收入比较

年份	名义人均收入(元)		实际人均收入(元)		城乡人均收入比率	
	农村	城镇	农村	城镇	实际	名义
1990	686	1387	249	625	2.51	2.02
1991	709	1544	252	662	2.63	2.18
1992	784	1826	266	721	2.71	2.33
1993	922	2337	275	794	2.89	2.54
1994	1221	3179	295	864	2.93	2.60
1995	1578	3893	325	906	2.79	2.47

三、农民收入的地区差距在扩大

我国不同地区的农民在改革之初共同度过了一个同步高速增长的蜜月期。1978—1985 年间，东部地区农民人均收入由 136.7 元增至 470.2 元，年增长率为 30.49%，同期中西部地区农民人均实际收入也分别增加 254.4 元和 223.1 元，年增长率也分别高达 25.4%和 28.03%。但是自 80 年代中期以后，广大中西部地区农民与东部农民人均收入的差距就拉大了，进入 90 年代以后这种状况有增无减。1989 年东、中、西部农民收入的比例为 1.66∶1.15∶1，1993 年则扩大为 1.85∶1.22∶1。在 1990—1994 年间，全国农民平均收入由 969.39 元增至 1220.98 元，增长率为 16.89%，而同期中部地区农民收入由 669.45 元增至 1105.36 元，增长率为 14.16%，西部地区由 551.85 元增至 858.20 元，增长率仅为 11.86%。1995 年，东部农村地区农民人均纯收入的增长幅度为 28.5%(未扣除物价因素)，中部地区为

25.3%，西部地区为21%。如果扣除物价因素，中西部地区农民的状况则更为严重，整个“八五”期间，中部地区农民实际收入人均年增长率仅为0.28%，平均每年仅增长3元；而西部地区农民人均年增长率甚至为负，为-0.74%，平均每年净减少4.3元。[①]

“90年代农村收入研究”课题组的资料表明，改革开放以来我国农民的贫富分化不断加剧。这可以从下表中清楚地反映出来。在基尼系数中，数字越接近于1，表明贫富分化程度越严重；越接近于0，表明贫富差别越小。高低倍数选取的是农村居民中收入最高的20%和最低的20%人均收入的倍差情况。

表2—3：中国农民收入差距情况(1978—1994)[②]

年份	人均纯收入	基尼系数	高低倍数
1978	133.57	0.2124	2.88
1980	191.33	0.2366	3.16
1985	397.60	0.2635	3.65
1988	544.94	0.3014	4.68
1990	629.79	0.3099	4.50
1991	708.55	0.3072	5.00
1992	783.99	0.3135	5.06
1993	921.62	0.3300	5.54
1994	1221	0.3200	---

① 国务院发展研究中心农村部的专题报告《农民收入趋缓的现状原因与改善对策》，《农民日报》，1996年8月7日。

② 参见《中国农民》，1995年第7期。

再从农村居民手存货币[①] 的情况来看，根据最近国家统计局农村社会经济调查总队对全国 31 个省、自治区、直辖市 6.8 万个农村住户的抽样调查，农村居民手存货币的分布差异较大。1998 年东部地区农村居民年末人均手存货币 2654 元，占全国农村的 59.6%；而中部和西部农村居民年末人均手存货币分别只有 1203 元和 839 元，分别占全国农村的 26%和 14.4%。其中从银行存款看，东部农村集中了全国农村存款总额的 3/4。1998 年占全部调查人口 19.5%的高收入农户，年末人均手存货币 3869 元，拥有农村全部手存货币的 46.1%；而占人口比重 55.9%的低收入农户，年末人均手存货币仅 785 元，仅拥有农村全部手存货币的 26.8%[②]。

总之，进入 90 年代以来，农民收入的增长和生活水平的提高已经明显相对趋于缓慢，与改革之初形成了鲜明的对比。农民的生活仍然徘徊在温饱状态，城乡差别不仅没有明显改善，而且仍有拉大的趋势，农民间的地区差别和贫富分化也是有增无减。

第三节 当前中国的“农民问题”

农村改革以来，我国农村各方面的发展取得了举世瞩目的成就，农村经济快速发展，农民生活显著提高。但是 80 年代中期以来，伴随着农民收入增长幅度的下降，却出现了各种各样的农民问题。

① 农村居民手存货币有两种表现形式，即手存现金和银行存款。

② 以上资料转引自《调研世界》，1999 年第 11 期。

一、农民负担问题

1996 年出版的《农村经济绿皮书》特别强调，农民负担问题仍是中国农业经济运行中存在的突出问题。近几年来，农民的各种不合理负担已经成了影响农民同党和政府关系的重大问题，越来越成为人们关注的热点。当前农民的不合理负担主要表现为：村提留、乡统筹不断加重，超过了农民的承受能力；各种摊派、集资、收费和罚款层出不穷、漫无止境。正如广大农民所说的"头税（农业税）轻，二费（提留和统筹）重，摊派罚款无底洞"。

有关统计资料显示，自 1985 年以来，农民承担集体提留统筹负担越来越重，人均负担金额在 1985 年是 20.50 元，到 1991 年则达到了 44.55 元，增长 1 倍多，年均增长 13.8%；其中农户直接负担从 1987 年的 15.3 元提高到 29.2 元，年均增长 17.5%，大大超过同期农民收入的增长速度。没有列入提留统筹之内的其它收费、集资、摊派和罚款等，名目繁多，花样不断翻新，甚至出现了许多荒唐奇怪的项目，如什么生猪扶植费、夫妻恩爱保证金、失火罚款、邮电延伸费等等。据粗略统计，仅 1991 年，农民不情愿行政事业性收费达 17.7 亿元，各种罚款23.1亿元，集资摊派 41 亿元，其它社会负担 38.1 亿元。另据统计，1995 年湖北省农民人均负担总额为 132.21 元，比 1994 年增加33.32 元，上涨幅度为 33.69%。

据国家统计局资料，1996 年前三季度，全国农民人均现金收入比上年同期增加 223.7 元，扣除物价因素，农民收入实际增加 10.2%，达到 1348.4 元，与此同时，前三季度农民人均负担额为 37.4 元，比去年同期多支出 7.2 元，增长 24%。虽然增幅比上年同期有所下降，但仍然超过了农民现金收入增长的幅度，

负担水平仍居高位[①]。据各地反映，“三乱”仍是造成1996年农民负担过重的直接原因。一些已被中央明令禁止的乱收费项目在一些地方又死灰复燃，如宅基地有偿使用收费、土地登记费、治安联防费等。最为典型的是，在河南省禹州市苌庄乡养一头猪要三次交纳“猪头税”，并且令人不解的是，其中有一次的“猪头税”竟按人头收[②]。有的地方乱集资现象重新抬头，如集资建有线电视台或程控电话网建设等。四川省农调队对全省55个调查县中随机抽取的20个县（市、区）的1000户农民的调查表明，1996年上半年农民各种“三乱”负担人均9.40元，比去年同期增长20%。有的县、乡“三乱”项目达40多项。从村里的情况看，最多的有30多项，最少的有15项[③]。据有关部门最近的一项调查，约60%的农民认为目前的各项负担重，其中认为过重的农民占24%[④]。广东省农业厅的调查表明，1998年广东省各地的“猪头税”合计每头生猪负担100—134元，使农民卖一头猪竟要倒贴80元[⑤]。据《农民日报》报道，1998年福建省农民的隐性负担仍然突出[⑥]。

在有的地方，不断加重的农民负担已使一些农民走投无路，走上了自杀的绝境。如仅1992年，新闻媒体公开报导的这类事件就有三起，它们分别是：湖南农民潘群英跳塘自杀事件[⑦]，河

---

① 《农民日报》，1996年3月11日。

② 《农民日报》，1996年12月19日。

③ 《农民日报》，1996年12月16日。

④ 《中国市场经济报》，1998年12月23日。

⑤ 《特区时报》，1999年2月11日。

⑥ 《农民日报》，1998年12月22日。

⑦ 《法制日报》，1993年1月7日。

南老农蔡玉堂上吊自杀事件[1]，江西农民张义良悬梁自杀事件[2]。农民不堪重负而自杀，足见农民负担之重！然而，令人震惊的是，1995 和 1996 年，此类事件仍然不时见诸于报端：1995 年 12 月，湖北省随州市万和镇沙河办事处冷岗村农民蔡守国因负担过重自杀[3]；1996 年 7 月，福建省宁德市金涵乡濂坑村农民王和贻因乡政府的不合理税费罚款而服毒自尽……[4]

二、工农产品定价不合理问题

工农产品的价格剪刀差反映的是工农产品之间的不等价交换关系，它作为国民收入的一种再分配方式，起着将农业部门创造的部分国民收入转移到工业部门去的作用。几十年来，农民不仅以税收的形式向国家提供明的资金积累，而且还通过工农产品不等价交换的形式向国家和城镇居民提供大量的隐形资金（即价格负担）。工农产品价格剪刀差是历史的产物，本应随着农村经济的发展和农业生产率的提高而不断缩小，然而近年来却出现了逆向变化。

据国家统计局测算，从 1990 年到 1992 年农业通过剪刀差形式转移出去的价值分别为 969 亿元、1350 亿元和 1647 亿元。1990—1993 年间，粮食价格上涨 9.8%，而生产资料价格上涨 28.5%。根据计算，1994 年，虽然政府提高了粮食和棉花收购价格，但是由此而增加的农民收入又被因生产资料涨价而增加的农民支出所抵消。由于定购价格与市场价格的差额越来越大，因

---

① 《法制日报》，1992 年 11 月 24 日。
② 《法制日报》，1993 年 1 月 31 日。
③ 《南方周末》，1996 年 11 月 1 日。
④ 《农民日报》，1996 年 3 月 28 日。

此收购粮棉,尤其是收购棉花的难度越来越大。1994 年粮食定购价与市场价每斤相差 0.25 元,该年粮食定购任务 1000 亿斤,除 200 亿斤粮食税外,其余的 800 亿斤定购粮,农民要少收入 200 亿元;另外,农民还要完成"二定购"(低于市场价高于定购价)任务约 800 亿斤,每斤差额为 0.15 元,这一项农民要少收入 120 亿元;完成棉花定购任务 6000 万担,每斤差价 1.56 元,农民少收入 100 亿元。而该年化肥由于汇率并轨、取消补贴、成本上升而增加农民支出约 240 亿元(其中进口肥 100 亿元,国产大化肥 100 亿元,地方小化肥 40 亿元);取消平价柴油农民要增支近 100 亿元。仅此几项,农民要少收和增支合计达 760 亿元①。

因此,工农产品定价不合理是影响农民收益,从而进一步影响农民生产积极性的一个重要因素。

三、农产品收购打白条问题

90 年代初,农产品收购打白条的问题越来越严重,一度甚至到了白条满天飞的程度。农民辛勤一年的劳动成果换来一张白条,无法购买生活、生产所需的用品,严重影响了农民的生产和生活,引起了农民的强烈不满。由于党中央和国务院的三令五申,这种现象一度有所改观,但最新的调查表明,当前打"白条"现象虽然不像以前那样普遍和严重了,但是在不少地方仍然时有发生。如 1994 年 9 月 5 日,在山东省临朐县发生的一起国内罕见的农民集体诉讼案,案由就是临朐县、青州市、昌乐县、沂水县等 16 个县市 36 个乡镇 139 个村庄的 4200 户农民状告临朐

① 郭书田《再论当今的农民问题》,《社会主义研究》,1995 年专辑。

县蔬菜良种场收购菜种打白条[1]。1995 年 12 月，辽宁省东港市马家店镇双山东村农民孙景龙向该镇粮库卖粮 15,000 斤却未得一分钱[2]。1996 年，据农民读者向《农民日报》反映，河南省扶沟县、河北省曲周县和永年县在棉花收购过程中，山东省沂南县里庄乡在夏粮收购中，都仍然存在着打白条现象[3]。

四、坑农骗农问题

这些年来，不少中国农民饱受假种子、假化肥和假农药之害，许多地区时常因此而发生大面积绝收、农作物坏死、土壤板结等事件。农民为此而胆战心惊，发出了“人祸猛于虎”的呐喊。其中，假种子是危害最严重、也最普遍的问题。

近年来，比较典型的假种子事件有：1995 年，浙江省富阳市 1994 户农民从市种子公司购入假稻种 1625 公斤，130 多公顷晚稻颗粒无收，损失稻谷 100 多万公斤。同年，安徽省岳西县 8000 多农户从湖南汝城购入假稻种，使 700 多公顷土地绝收，损失稻谷 700 多万公斤；广东省 16 个地市 60 余县的 1000 多农户，因假稻种而减产 720 多万公斤[4]；广西区邕宁县、天等县、东兰县、南宁市郊区的 2371 户农民，因为假稻种使 7229 亩早稻绝收……[5]

据湖南省种子管理站的资料，1994 年，省内假稻种案 1600 起，损失稻谷 8000 多万公斤。另据《湖北日报》报道，湖北省种子

① 《中国农民》，1995 年第 3 期。
② 《农民日报》，1996 年 4 月 12 日。
③ 《农民日报》，1996 年 4 月 24 日，7 月 22 日。
④ 《乡镇论坛》，1996 年第 2 期。
⑤ 《农民日报》，1996 年 2 月 12 日。

违法案近年来逐年攀升,1993年有690起,1994年870起,1995年竟达1170起[①]。据江苏省消费者协会披露,自1995年第四季度以来,假种坑农已成了农民投诉的热点,仅徐州、淮阴、盐城三市收受的此类投诉就有519件,比全省前三季度农资类投诉总量还高出11.6%[②]。1996年第一季度,国家技术监督局对玉米、棉花和水稻种子进行了抽查,结果表明种子质量问题仍然很严重。这次共抽查了四川、江西、新疆等13个省区120家企业生产和经营的199批次种子样品,合格的仅80批次,合格率为40.7%,其中玉米种子合格率为9.0%,棉花为60.5%,水稻为68.1%[③]。

假化肥和假农药也给农民带来了灾难性的损害。如1995年夏,劣质农药使河北省衡水市的1000亩棉花绝产,直接经济损失100万元。国家农药质量监督检验中心近年来抽样检测的结果表明,我国农药的合格率为70%,不合格率高达30%,其中5%是根本不能使用的伪劣产品;并且农药的合格率还有进一步下降的可能,1993－1995年间,我国农药抽检样品的合格率比1990年下降了5%。

"春播一粒籽,秋收一份粮",但是因为假种子、假化肥、假农药的坑害,许多善良的农民辛苦劳作一年收回的却是一片荒凉和泪水。即使有国家救济和群众支援,但受害农民的伤口是难以愈合的。谁都知道,"人误地一时,地误人一年",使用了假劣农资,不仅使受害农民失去了一年的收获和希望,而且也给国家带

① 《农民日报》,1996年4月12日。
② 《中国农民》,1996年第5期。
③ 《人民日报》,1996年5月8日。

来了无法估量的损失，同时还会引发很多无法回避的社会矛盾和问题。

第四节　对中国农民的政治分析

当前中国存在的这些突出的农民问题之所以集中发生在农民身上，是与农民的社会政治地位密切相关的。尽管新中国的意识形态一再强调社会各阶层社会政治地位的平等性，但是事实上社会各阶层的社会政治地位差别是客观存在的，而农民在当前中国社会阶级阶层结构中的地位总体上又确实是比较低的。那么农民作为中国革命取得胜利的最主要的依靠力量，为什么社会政治地位现在会处于偏低的状态呢？

一、地位重要，但没有得到公平的待遇

从客观方面来看，农民在中国政治生活中起着重要的作用，但是在实际的政治经济生活中却没有得到相应的待遇，国家政策有严重的城市倾向。

塞缪尔·亨廷顿在论及发展中国家的政治稳定和动乱时提出："得农村者得天下"，"农村的作用是个变数，它不是稳定的根源，就是革命的根源。"他特别强调了农民的作用："如果农民默许并认同现存制度，他们就为该制度提供了一个稳定的基础。如果他们积极反对这个制度，它就会成为革命的载体。"[①] 数千年的中国历史，近半个世纪以来中国革命和建设的实践，都证明亨

---

① 《变化社会的政治秩序》，塞缪尔·亨廷顿著，王冠华等译，三联书店，1989年，第267页。

廷顿的上述观点是基本正确的。不过,对于今天的中国农民来说,恐怕亨廷顿的这个一般性的论断,还远远不足以说明其在中国政治生活中的重要性。

中国农民在世界上是独一无二的,中国农民对国家政治的重要性在世界上是独一无二的,中国农民高度的政治承受力在世界上也是独一无二的。农民的支持、农村的稳定是中国社会主义政权存在的一个坚实的基础,因此邓小平同志曾说:“农村不稳定,整个政治局势就不稳定。”[①] 几十年来,中国农民的支持是中国革命取得胜利的保障,而且也是新中国政权在经历了许许多多的政治风波后,而没有发生像其它社会主义国家那样的政治剧变的一个最重要因素。尤其是在文化大革命十年动乱期间,农民坚持生产,基本保证了全国的粮食和副食品供应,起到了“安天下”的重大作用。因此应该说,农民的支持构成了当代中国政治稳定的一个主要基础,这是中国进一步改革开放、进行社会主义市场经济建设的有力保障。

但是与其在政治生活中的重要作用形成鲜明对照的是,由于诸多主观、客观因素的制约,农民在实际生活中并没有得到应有的政治经济待遇。这表现在:

中国在传统上是个城乡分割的二元结构社会,解放以来由于历史的原因,国家在政策上继续强化了这种城乡分割,这在一定程度上是无奈的选择。但是改革开放以来一直到今天,国家政策的城市倾向依然存在。

如在农产品的收购价格问题上,多年来收购政策考虑的出发点主要是城市利益。在农产品价格放开的时候,国家主要考虑

---

① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第237页。

的是城市居民的承受能力，提高了对城市居民的副食补贴；而农用生产资料价格涨价的时候，却没有对农民的价格补贴。在工农产品价格的比价问题上，一直存在着剪刀差现象。虽然改革开放之初，工农产品剪刀差问题有所缓和，但近几年来由于农用生产资料价格猛涨，工农产品价格剪刀差又呈扩大的趋势。据国家统计局测算，从 1990 年到 1992 年，农民通过剪刀差形式转移出去的价值分别为 969 亿元，1350 亿元和 1647 亿元[①]。并且，国家要求农民走进大市场，可是却并没有为农民提供一个健全的农产品市场。近几年，在我国经常发生的现象是：在农产品丰收时，往往出现各级部门关门拒收的现象，多次造成"卖粮难"；可是在农产品紧缺时，就对农产品变相实行强制收购。如前所述，由于国家定购与市场的差价，1994 年农民完成国家定购粮食少收入了 320 亿元，完成国家定购棉花少收入了 100 亿元。尽管 1994 年和 1996 年，中央两次大幅度提高粮食定购价格，解决了粮食定购价格多年偏低的问题，甚至到 1997 年在一些地方已经出现了粮食定购价高于市场价的现象，但是根本的问题仍然没有解决。

工农产品的价格剪刀差不仅不符合市场经济等价交换的要求，损害了农民的利益和生产积极性，而且也造成了我国工业部门长期的低效率。更重要的是，这也会带来严重的政治后果，影响我国工农联盟的政治基础。工农产品比价问题实际上代表的是工农利益问题。我国的工农联盟制度是建立在工人、农民共同经济政治利益基础之上的，有统一的利益，才会有统一的行动，才会有巩固的工农联盟；而当工农利益不一致时，就会影响乃至削弱工农联盟。农产品相对于工业品价格偏低，并且剪刀差不断

① 郭书田《再论当今的农民问题》，载于《社会主义研究》，1995 年专辑。

扩大,必定会引起农民对国家的不满情绪。当前在我国一些地区农村工作难做,农民与干部矛盾激化,实际上是工农联盟分裂的前兆。因此,我们一定要从巩固我国政治制度的工农联盟的基础的高度来认识工农产品价格剪刀差问题,尽快创造条件解决工农产品价格剪刀差问题①。

同时,在国家投资和财政信贷政策上,也同样存在着严重的城市和工业倾向。如对农业的投资,"六五"期间国家用于农业的投资占投资总额的10%,"七五"期间下降为5%,"八五"期间继续下降,1994年农业投资比重下降为1.9%,农业投资总额仅相当于国有单位房地产投资的13.88%。中国社会科学院农村发展所的研究表明,1985—1994年间,国家用于农业方面的财政支出为3973.8亿元,而同期农业上缴国家农业税979.2亿元,乡镇企业缴纳税收6455.1亿元,农民净流出2481.3亿元,相当于国家用于农业财政支出的62.4%。其中1994年,国家用于农业的财政支出为507.6亿元,而农业税和乡镇企业税合计为1483.0亿元,农民净流出975.4亿元,相当于国家财政支出的192.2%。信贷资金方面也存在着同样的问题,1985年以来农民存款一直大于贷款,其差额在1985—1989年为79.3亿元,1990年为140.2亿元,1991年为255.0亿元,1992年为106.8亿元,1993年为185.5亿元,1994年为368.0亿元②。

从历史上看,国家政策的城市化和工业化倾向有其历史合理性和必然性,但是应该随着国家经济的发展逐步消除而不应

① 黄延信《关于工农业产品比价的几个问题》,载于农业部政策体改法规司编《中国农村:政策研究备忘录》,改革出版社,1992年。

② 郭书田《再论当今的农民问题》,载于《社会主义研究》,1995年专辑。

该固化。改革开放以后党和国家在这方面做出了重大的调整，但是这种倾向及以前政策的后遗症并没有完全消除，这既是通过政策手段对农民利益的侵犯，也不利于提高我国工业和城市的竞争力，促进城乡关系、工农关系的健康协调发展。

二、利益表达严重不足，对国家政策的影响微弱

农民在国家政治、经济生活中的地位一方面是国家政策所造成的，但是另一方面也与农民自身对国家政策的影响力微弱有关。农民是当前中国阶级阶层结构的主体部分和基础部分，但是其对国家政策的影响力过于微弱，与其人口比例极不相称。

现代政治学的理论认为，一个具体的政府过程，包括中国的政府过程，要经过以下几个基本环节：利益表达、利益综合、政策制定、政策执行等[①]。其中利益表达是第一阶段，主要是公民向国家和政府提出某种愿望和要求的行为，它有可能成为政府决策，也有可能对政府决策不起任何作用，但它却是政府决策形成的基础和前提；并且在政策过程的这几个环节中，利益表达还是公民个人或一定的利益集团影响决策的惟一的主要环节。所以一个阶层对国家政策的影响力主要取决于其利益表达的力度和有效性。但是综观我国农民的利益表达，我们就会发现其存在着以下一些基本的先天不足[②]：

第一，利益的群体性与表达的个体化之间的矛盾。

农民是我国最具有利益一致性的群体。如在土地的分配和

① 朱光磊《当代中国政府过程》，天津人民出版社，1997年，第26页。

② 程同顺《农民究竟应该怎样表达自己的利益》，《乡镇论坛》，1996年第11期。

使用、农产品价格、农用生产资料的价格与管理、税收和农民负担等关系农民的基本利益的主要问题上,各个地区的农民及至全国的农民都存在着完全一致的共同利益。我国农民利益的这个群体一致性,要远远超过我国的其它任何职业群体。如工人群体,虽然在政治利益上存在着高度一致性,但在具体的经济利益上,由于所有制和行业的差别,就表现出了很大的差异性,远远不能同农民在全国范围内所表现出的高度的群体一致性相比。

虽然改革开放以来我国农民发生了具有重大历史意义的大分化,但是这种分化仍是农民的分化,土地、农产品和生产资料的价格、税收和农民负担等问题对于分化后的农民各阶层来说,仍然是共同面临的重要问题,农民的分化并没有改变他们在基本利益上的高度一致性。

但是我国农民的利益表达却呈现出高度分散化和个体化的特点,绝大多数都是以农民个人或小团体的形式自发地进行的。如前面一节中我们所举的农民的各种各样的上访、向报刊的投诉、行政诉讼等,莫不如此。即使有一些农民的集体行动,如集体上访等,所反映的也往往是一些很具体的局部性问题,根本不能涉及到事关全体农民利益的全局性问题。迄今为止,我国还没有任何一个全国性的或地区性的为整个农民群体进行利益表达的法定的农民组织。

这种状况恐怕不利于真实、全面、广泛地反映农民的整体利益。因为首先,利益表达是要付出代价的,坚持持续不断的利益表达,其耗费量很大,靠公民个人无力承担①。我国的多数农民

① 阿尔蒙德等著《比较政治学:体系、过程和政策》,第199～200页,上海译文出版社,1987年。

还仅仅是温饱型，让他们进行有代价的利益表达，还是有很多困难的。其次，个人的利益表达缺乏足够的分量，难以引起高层的足够重视。个人的意见和要求，远远不如一个法定的组织或机关反映的意见和要求更能引起人们的重视。再次，农民个人或小团体进行的利益表达，往往只是反映少数人、局部地区的利益，而不能有效地代表整个农民群体，不能从长远的角度深刻地反映农民的整体利益。所以不少专家学者都主张，适当地成立一些反映农民利益的农民组织或机构是十分必要的[①]。

第二，利益表达的客观必要性与表达意识的主观缺乏性之间的矛盾。

公民进行利益表达的主要目的是通过国家和政府保护和增进自己的利益，但是如果公民在自己的利益遭受侵犯和损失的情况下，缺乏足够的利益表达意识，不去积极地进行利益表达，那么他们的利益便难以从政府那里得到保护和增进。当前我国农民的利益表达就处于这种状况。

应当承认，农民是改革开放的第一受益人，农村改革不仅改善了经济状况和生活水平，而且也改善了他们的生产地位，第一次使他们成为自己的主人和土地的主人。但是在改革不断深入的过程中，刚刚摆脱贫困的农民，却又不断遭受各种各样的利益侵犯，从客观上看，广大农民群众非常有必要进行利益表达，通过政府来保护自己的正当利益。

但是事实上，我国农民的利益表达意识却非常欠缺。多数农

① 如李修义《关于试办农民协会的若干问题》，《中国农村经济》，1992年第6期；洪大用《当代中国农民利益集团的几个问题》，《社会学与社会调查》，1992年第6期；谷文晓《建立农民组织，保护农民利益》，《内部文稿》，1993年第10期；陈寄根《建设中国农民协会的探讨》，《改革与战略》，1993年第6期等。

民对自己的利益受到侵害有一定的认识，但很少有人去向有关部门反映这种情况，提出自己的要求。如1996年12月在山西省某县的调查中，广大农民对于县委县政府作出的强行要求初中生购买养老保险的决定非常不满，但是却没有人向有关部门反映这种不合理现象，而是希望调查人员为他们呼吁呼吁。在目前我国农村，多数农民都是如此，能够像安徽利辛县农民丁作明、河南邓州市农民陈重申那样，为了反映村干部加重农民负担等不法行为而牺牲自己生命的农民是非常罕见的。

这其中的原因可能很多，比如害怕受到打击报复，对利益表达成本的考虑，不愿出头露面的保守心理等，但是无论如何，他们利益表达意识的缺乏是确凿无疑的。这就成了限制我国农民利益表达的一个严重障碍。

第三，利益的正当性与表达方式的不正当性之间的矛盾。

近年我国农民自身的利益表达不仅很不充分，而且在这很不充分的利益表达中，还有很多是不适当的，这就是我国农民利益表达中的第三个矛盾：利益的正当性与表达方式的不正当性之间的矛盾。

近年来，农民负担问题很突出，农民通过一些方式表达利益、保护自己的正当利益是正常的。但问题在于，这不多的利益表达中，却有相当多的一部分是以非制度化的形式进行的，比如行贿、越级上访、写小字报、武力攻击干部和执法人员，甚至冲击国家机关和政府部门等。这样做不仅破坏了法制建设，冲击了基层政权，影响社会稳定和经济发展，而且同时也使这种利益表达的努力误入歧途，转移了人们关注问题的视线，大大模糊了利益表达的目标，使利益表达的有效性大打折扣。这就使原本是农民的正当利益，却因为不正当的表达方式而受到掩盖和遮蔽。

我国农民利益表达中的这几对矛盾，决定了他们的利益表达有这样几个特点：第一，表达的主体不广泛，并且缺乏群体代表性和积极的利益表达意识，没有能形成广泛的、积极的并且具有群体代表性的利益表达。第二，表达的内容不全面、不深刻，只能是就一些具体问题进行的片面化的、表面化的利益表达，对农民的整体利益缺乏全局性的认识，看不到影响农民利益的深层次的根本原因。第三，表达的方式和手段不够制度化和规范化，经常出现一些非制度化的利益表达。第四，表达的效果缺乏应有的力度，不能对国家的决策产生实质性的影响，这与农民在我国人口中所占的绝对优势是极不相称的。

总之，我国农民自身利益表达中的这些矛盾和特点，也影响了农民对自身利益的保护和增进。所以，保护农民利益，也需要我们帮助农民解决他们在利益表达中的这些矛盾和问题。

在造成中国农民地位不高的这两个原因中，我们认为还是政策方面的原因起着主导和决定性的作用，理由如下：第一，在现行体制下，是国家决定着国家和利益群体之间的关系，而不是公民个人或利益群体决定着国家和利益群体之间的关系，所以中国农民的政治经济地位不可能是由农民自身决定的。第二，农民的政治素质不高和政策影响力弱，实际上也是国家政策造成的。因为教育农民、提高农民的政治素质，组织农民、提高农民的组织程度，使农民对有关国家政策的产生和执行形成必要的监督和反馈，这只能是党和国家的职责。在目前的情况下，农民尚不具备在全局性的问题上，在全国性的层次上进行自我教育和自我组织的素质，必须要依靠党和国家的教育、引导和组织。

第四章

农村政治主体之二:农村基层干部

在当代中国,农民无疑是农村政治生活中的最广泛的主体,但是从对农村政治的影响力来看,农村基层干部却是最活跃的政治精英,因此把农村基层干部作为一个特定的政治主体研究,在当代中国农村有着非常现实的必要性。尽管随着中国农村民主政治的发展,农民在政治生活中会扮演越来越重要的角色,但是就当前来看,忽略对农村基层干部的分析显然是不利于全面、深刻地研究中国农村政治的。当然,我们这里对农村基层干部的分析主要限于乡村两级干部。

第一节 乡镇[1] 干部

乡镇干部是一个非规范的概念,一般指在编的、脱产的、从财政上拿工资的乡镇政权组织的工作人员,包括乡镇党委专职成员、乡镇政府职能部门工作人员、其他工作人员和合同制干部

① 本书所涉及的"镇"均是指与乡并列的一级政府,即是建制镇而不是集镇或泛指的城镇意义上的"镇"。1984 年以后,我国普遍实行镇管村体制,改变了过去镇仅仅是设置在农村城镇地区专门管理城镇的地方行政建制状况。

（不包括勤杂人员）。

一、乡镇干部的组成和产生

党的十一届三中全会以后，农村乡政权建设发生了历史性转折，1982年底通过的新宪法，重新把乡镇规定为农村的基层政府，1983年10月，中共中央、国务院颁发了《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，要求以原有的公社管理范围为基础，在全国开展政社分开，建立乡政府的工作。同时按乡镇建立乡镇党委，并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织，以尽快结束党不管党、政不辖政和政企不分的状况。到1985年5月，全国共建了91,590多个乡（包括民族乡）、镇人民政府。新的乡政府的设置，可分为以社建乡，以社与队之间的管理区或几个大队合并建乡，单独以大队建乡三种类型。以原管理区或大队建乡，则使原来的公社变为区，从而在乡之上增加了区的层次，其乡政府只有十几名干部，职权较少；以社建乡则没有区的层次，乡党政干部常年有40～50名之多，职权较大。乡人民代表大会和党代会制度逐步健全，各种机能运转走入正轨，乡政权建设出现了一个崭新的局面。

从乡镇干部的产生来看，乡镇党委正副书记由乡党代会选举产生，乡长、副乡长以及各委员会主任由乡级人代会选举产生，其他乡镇干部主要是各种学校的毕业生，有些是由村干部中的积极分子提拔上来的，有些是回乡知识青年、复员退伍军人，也有一些通过考试招收来的合同制人员，另外还有少数是乡镇干部离退休后顶替来的子女。80年代中期以后，在乡镇干部的产生方式上进行了一些新的探索，比如招聘、推荐任命、上级政府派干部来乡一级任副职等。湖北省1990年从农村村级主要干

部中招聘了2000多人为乡级国家干部。襄樊市1988年从市直科技力量比较集中的单位选派80名科技干部到基层担任科技副乡长，效果很好。

由于前前后后撤乡变社，撤社变乡，导致目前各地方乡的规模和职权差别很大。但不管怎样，乡政府都由乡长和几名副乡长以及若干专业干事组成。乡专业干事可以分为两类，一类为乡政府编制的，有民政、文书、司法、武装、计划生育等；另一类是县(市)直各专业部门在乡设置的，其人员属各部门编制，有财政、农税、文教、公安派出所等。但设有区的乡，财政属于乡政府编制。在开放木材市场的林区乡，林业局还设了木材管理员，在乡镇企业多的乡设有工业办公室，或乡镇企业管理站等。乡镇党委设书记、副书记及组织、宣传、妇联、共青团等专职干部。上述几类干部在管理上(包括工资、选拔、调动)有区别。属乡政府编制的，由县(市)劳动人事局管理，工资由财政局(或区财政所)发放。属于县(市)各业务部门编制的，由各业务局发工资和调动、任命。乡镇党委干部由县(市)委组织部管，乡设立的工业办公室人员一般由乡政府全权管理。

乡镇干部，有人戏称之为"九品官"，尽管如此，在我们这样的国度，由于工农差别的存在，许多农民，特别是一些有一定文化的青年农民，仍把通过充任乡镇干部脱离农业生产，改变农民身份，进而转为城镇户口作为理想和奋斗目标。只是从农民到国家正式干部，中间尚隔着多级阶梯，如愿以偿的毕竟是极少数。在乡机关工作的各类人员，按待遇和社会地位划分，有以下几种类型：

1. 地域临时工作人员

从农村抽上来到乡镇任职，但其农民身份仍没有丝毫改变，

户口在农村，上班自备口粮，报酬由乡镇政府按工作日支付，无任何其它补贴和福利。他们的工作不甚稳定，去留由乡镇政府决定，可以被选聘、推荐为乡镇长、副乡镇长，但只限在本乡镇任职，不能在乡镇间调动，工作亦不计工龄。

2. 正式雇用工作人员

工资按国家干部工资标准定级，除基本工资外还享有比国家正式干部低的副食、出差、冬季取暖、夏季防暑等项补贴。他们的户口在农村，保留责任田，在乡镇工作自备口粮。正式雇用工作人员的任用不受限制，而且可在乡与乡之间调动。

3."以农代干"

这一现象可能源出于"以工代干"，就是正式雇用工作人员被提升为乡主要领导时，工资、补贴、福利全部改由县(市)财政支付，工资级别也按国家正式职工工资级别划定，补贴种类、数量同正式职工一样，在正式职工调整工资时，他们也有同样的权利。他们的户口仍属农民户口，保留责任田和自留地，工作时自带口粮，其工作时间计算工龄。

4. 合同制工作人员

他们的工作同正式人员一样稳定，无重大变故一般不会被解聘。他们的工资待遇、补贴和福利待遇同正式职工完全一样，与"以农代干"的区别是，国家按城镇人口的标准供应商品口粮，在农村交回自己的责任田，但保留自留地，户口仍属农民户口。

5. 国家正式职工

按身份又可分为干部身份和以工代干两类。

以上五种乡镇干部身份所占的比重，各地不完全一样。一般说来，贫困地区、边远落后地区的乡镇干部农民化(即以带有农民身份的人补充乡镇干部)比经济文化发达地区要高。例如陕西

省商州市五个乡的一项调查,国家正式职工占 42.3%,“以工代干”占 13.4%,合同制工作人员占 26.8%,正式雇用工作人员占 4.1%。这主要是因为经济文化落后地区教育质量不高,人才少,乡镇干部缺额大,而国家正式职工又不愿来,所以不得不以当地农民补充。虽然这几类带农民身份的乡镇干部可以在乡际间调动,但由于他们的家几乎在本地农村,经常需要本人帮助从事农业生产和家务劳动,因而调动的范围有限,使得乡镇干部的地方化色彩很浓。

乡镇干部身份的多样化带来了产生方式的多样化。这一点主要表现在考试聘用制越来越占有重要的位置。农村改革以来,我国乡政权机构在干部的选拔任用上,大胆地试行了考试聘用制,经过考试或考核被聘用的乡镇干部人数逐渐增多。据《人民日报》1984 年 10 月 15 日报道,全国 25 个省、市、自治区已选聘乡镇干部 6 万余名。又据不完全统计,到 1990 年底,全国乡一级机关聘用干部共 25.3 万人,包括事业单位已达 50 多万人。现在许多地区的乡镇干部一半以上是通过聘用选拔的。如重庆市截至 1990 年底列入行政、事业编制的乡聘用干部共 7158 人,占乡镇干部总数的 60%,这对优化干部队伍结构无疑是一种好的尝试。但是总体来说,我国乡镇干部在选拔任用上还存在着不少的问题:

第一,数量上激剧增加。例如江苏省启东市在 1986 年对乡集体干部定编时,核定 11 个乡集体干部的总编制数应是 240 人,而现在已增加到 427 人,平均每个乡为 38.8 人,是 1986 年定编时的 177.9%。其结果,一方面,干部没有达到精干化,造成一些人浮于事的现象;另一方面给乡政府带来很重的经济负担,而这种负担又转化到农民身上。

第二，机构设置随意性大。上级一些主管部门对下都有建机构、配人员的指令，加上乡自己做主设立的，造成了机构庞杂。据调查，四川南充地区辖12个县市，一般县级主管部门下伸至乡的机构有20～25个，乡自设的机构一般在15个左右；有些属于原乡镇干部分管的，现在也另立起了机构；还有的属于临时性、季节性的机构（如棉花收购站，广柑收购站等）。江苏省盐城市，目前，平均每个乡所设机构和专列岗位已达20多个，机构总数比1986年市里发文规定设置限额翻了一番。

第三，任用上不按择优标准，拉关系，走后门之风盛行。在我国，乡一级政权机构究竟允许聘用多少人员，无明确规定，各级机构可以通过各种不同的形式，如向上级政府打报告，在领导讲话中提要求，或分钱分物分指标等，要求设立自己的办事部门和办事人员。许多临时人员的聘请都是采用"点聘"的办法，这就严重影响招聘人员的质量。例如江苏省启东市，根据原来的规定，乡镇干部的考察、任用、调动由所在乡镇党委政府在编制范围内集体研究决定，征求主管部门意见，人事局备案。而现在许多主管科局擅自扩大人事管理权，乡镇干部由他们考察审批，否则，就用钱、财、物来制约，导致乡镇党委、政府选才用人上没有主动权。任用干部上的把关不严，势必影响乡镇干部队伍素质和乡一级政权机构的整体工作效率①。

二、乡镇干部的工作特点与实际困难

在我国干部系统中，乡镇干部的工作是介于宏观与微观之间的一个层次，可称为"中观"领导。乡镇干部工作的特点主要表

---

① 朱光磊主编《大分化新组合》，天津人民出版社，1994年，第286～292页。

现在四个方面：一是与县以上党政领导工作比，乡镇干部工作具有基层具体性。县以上领导机关的工作多为原则性指导，而乡镇干部的工作多为具体指挥，党的方针政策和国家的法律政令要由乡镇干部以具体实施细则的形式贯彻落实下去，甚至许多村里的事情也得乡镇干部亲自处理。二是与县直部门比，乡镇干部工作具有社区综合性。县直部门的工作属于专业领导，而乡镇干部的工作是全面领导。乡组织上党、政、群、企事业都有；行业上农、工、商、建、交通、服务俱全；工作上政权建设、经济工作、思想教育、人口管理、民政治安、科技推广、文体卫生、村镇建设并存。所以，乡镇干部的工作必须综合治理，协调发展。三是与村党支部和村民委员会相比，乡镇干部工作具有条块的交叉性。乡镇党委和政府上面，政出多门，婆婆众多，既有来自上级政府的指示，也有来自上级对口部门的要求，而且无论是上级的指示还是要求，都必须保质保量地完成。四是与企事业单位相比，乡镇干部的工作具有党政一体性。企事业单位已经和正在实行党政分开，党政职有专司，各尽其责，而乡镇党委和政府往往是"一揽子"工作，"下去一把抓，回来再分家"。

在我国农村，上级的各种政策和任务，一般都是通过大大小小的会议传达布置下去的。通常市(县)政府首先把上级的要求变成可操作的计划和意图开会传达到乡一级领导，接着乡再召开内容相同的会向村组布置。由于乡政府在完成上级下达的任务上自主权小，因此，市(县)政府的工作布置得越具体越好。这样开会就成为基层乡镇干部的重要工作之一。在乡政府和乡镇党委工作中，干部问题、农业生产问题、物资和资金分配问题、计划生育问题、乡镇企业问题占有特别突出的地位。乡镇领导干部对下布置工作，落实任务，一般是通过召开各种会议和批发各类

文件来实现的。目前，乡镇干部普遍实行干部包村制度，即每一个或两个乡镇干部分工包管一个村，负责检查、监督村对乡布置的任务的执行情况，协助村贯彻落实上级决议。一些贫困山区，村落分散，交通、通讯落后，这样包村干部就成为乡村间联系的纽带，对于开展乡村工作起到了很关键的作用。

有的乡镇干部很精辟地总结了他们的工作职能和工作方法：一年之中，参加各种会议耗去 2/5 的时间，大春、小春催交合同粮又耗 1/6 左右的时间，每年发至乡级的各种文件、材料、通知、简讯、报表等一千多份需要他们阅读、传达或过目，加上必不可少的送往迎来等例行公事，以及解决林业纠纷、土地纠葛、计划生育难题等，把他们忙得焦头烂额，哪里还有多少精力去认真研究和考虑本乡产业结构的调整、经济和社会发展战略目标等大事，又哪里还有时间深入实际，认真调查研究？只要能把眼前的工作对付过去就很不错了。

一般乡政府每年都根据上级政府的任务向村下达十分具体的生产指标，这些指标虽然不具有人民公社时期那样的高度指令性特点，但作为乡政府的控制指标仍然是乡管理农业生产，完成上级任务的重要工作方法之一。如某乡政府在 1988 年 1 月至 1989 年 5 月的一年半中，以文件形式或通过会议下达给村的生产指标有：多种经营总收入，农民人均收入，香料、烟、小麦、玉米丰产方面的面积，地膜覆盖玉米面积，水浇地面积，植树造林株数和面积，乡镇企业总产值，小麦播种面积和完成期限，小麦冬灌面积等等。要把如此繁杂的指标真正落实到村组，落实到农户，是乡镇干部有限的人力、物力和愈来愈软化的管理约束机制远远难以达到的。

乡镇干部在推行政策的过程中，常常会与农民发生利益冲

突。如政府号召改善农村教育,而这势必增加民办教师及办学费用,其结果必然要增加向农民的摊派;收购农产品更直接同农民利益发生矛盾;每年向农民征收用于军烈属优抚款和村干部补贴等各种负担是乡村干部最头疼的事。解决这些矛盾,除必要的思想工作外,主要是靠行政手段乃至强迫命令,结果势必加剧本已很紧张的关系。

目前,我国乡镇政权机构配套建设也很不完善,给乡镇干部的工作和生活带来一系列的矛盾和问题,这主要表现在以下三个方面:

其一,政策法规不尽完善,乡镇干部两头为难。每项工作都有具体要求,但完成这些工作却缺乏必要的法制手段。乡镇干部事事与群众打交道,碰到"钉子户",说不定还要遭围攻,但不管怎样,乡镇干部也只得约束自己,"打不还手,骂不还口"。比如,在计划生育的硬性任务和农村居民顽固的生育观念之间,"手无寸铁"的乡镇干部十分为难。按目前的状况,包括计划生育、查禁赌博、防止各种封建迷信、整顿社会治安等,不采取强硬措施,就难以解决问题;但采取强硬措施,又容易出现违法现象,乡镇干部们感到左右为难。

其二,条块分割,乡镇干部"好事一件轮不着,难事一件少不了"。目前在农村基层普遍存在一种现象,就是乡政府和县市所属职能部门条块分割,各自为政,有利可图的事都让部门揽走了,棘手难办的全丢给了乡政府和乡镇干部,对此乡镇干部有口难辩,有苦难言。据有些乡镇反映,在收购粮油时,乡领导为了方便群众,加快入库进度,给粮站讲好话,提要求,请他们早点开门,晚点关门,粮站却是爱理不理。即使在正常的上班时间,他们也是愿收就收,不愿收就不收,弄得乡镇干部的工作很被动。信

用社放贷时，财大气粗，愿贷给谁就贷给谁，但敛收贷时却要乡镇干部逐村逐组催，逐家逐户讨。某乡信用社仅 1988 年至 1989 年因投向不合理而沉淀的贷款就有 253 万元，其中贷给个体户的有 115 万元，投向农业生产的却只有 12.27 万元。财政所、税务所也是如此，乡里的各项税费和财政收入是由乡镇党委、政府统一安排布置，纳入了工作目标和岗位责任制，并由包片蹲点的乡镇干部到户到人催缴征收的，但年终评优获奖的却是财政所、税务所的干部。乡镇干部普遍反映，现在不是部门为乡政府服务，而是乡政府为部门效劳。

其三，分配不公，待遇差别大，乡镇干部大多无心工作。目前，在乡机关一块儿办公的，待遇差别很大。有人把乡机关的干部职工分为三等：一等是条条管的干部，待遇最为优厚，他们除享有其他乡镇干部享有的一切待遇外，另外还享有各种各样的特殊待遇。如财政所的干部每月有岗位津贴，年终还有"部门奖金"。二等是乡行政编制以内的干部，这些干部的待遇明显低于条条上的干部，一人一年的实际收入约为 200～700 元。三等是乡机构雇请的临时工作人员，这些人员一般是农村户口，吃的"背背粮"（自带粮），干的临时活，待遇自然更低一等。由于条块分割而产生的这种分配不公，带来了许多消极影响，在乡镇干部中间，攀比心理与埋怨情绪甚浓，认为干的好不如部门占得好，哪里工资多待遇好，干部就往哪里跳槽。

第二节 村 干 部

村干部是指农村村级各类政治、自治组织的管理人员，包括村党支部书记、村民委员会主任、副主任、会计以及村团支部书

记、妇联主任、民兵连长等。他们是不在编、不脱产的干部,大部分是农业户口,本人身份是农民,家里承包有土地。需要说明的是,我们这一节所讨论的村干部,与下一章村民自治中涉及到的村民委员会的成员不是同一概念,我们这里的村干部除了村民委员会的成员外,还要包括村级党组织的负责人。

一、村干部的一般状况

当代中国的村干部是伴随着农村家庭联产承包责任制的实施和农村基层社会政治生活的民主化而产生和成长起来的。家庭联产承包责任制的出现是我国农村生产关系发展史上一个具有重大历史意义的变化。这种责任制的基本特征,就是把集中统一的经营方式变为以家庭为基本生产单位的分散灵活的经营方式。由于它适合当前中国广大农村的生产力水平,所以从它刚一出现就大大促进了生产力的发展,以致在很短几年的时间里使困扰中国广大农民的温饱问题基本上得到了解决。然而,生产关系方面的这种变化,也随之带来了农村生产方式、分配方式乃至生活方式方面的变化。农民在经济活动中的自主意识,必然会反映在社会生活和政治生活领域。在这种情况下,农村基层社会原有的组织体制和领导方式就很不适应了,分散经营的新生产方式与生产大队、生产队时期那种高度集中统一经营的旧生产方式必然要发生矛盾。结果是,许多地方生产大队、生产队的领导班子陷入瘫痪或半瘫痪状态,很多工作无人负责,党和政府的政策在农村基层得不到有效的贯彻落实。正是在这种情势之下,中央开始在全国范围内进行村级管理体制改革,1987 年 12 月全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,决定在全国农村实行村民自治,并对村组织建设包括村干

部产生等问题,作了明确的规定。经过十年实践之后,1998 年我国又颁布了正式的《村民委员会组织法》。

《村民委员会组织法》规定:"村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。"这就是说,村干部既不是通过考试录用的,也不是由上级任命的,而是由村民直接选举产生的。直接选举是直接民主的重要形式和内容;而直接民主是社会主义民主的重要组成部分,从我国广大农村基层社会来看,发展直接民主是发展村民自治的实际内容和迫切需要。

村干部主要来源于本村农民之中。他们往往是那些文化程度较高,又有一定工作能力和拥有一定威信的农民。近年来,为了加强村级组织建设,各级政府选派了大量的机关干部下村挂职锻炼。与前者不同,他们属于国家干部,拿国家财政工资,为村里办事,但这种任职是临时性的。据《人民日报》报道,1995 年湖南省全年抽调 1.4 万名机关干部组成工作组到后进村抓整顿工作,在全省全面铺开整顿农村后进党支部的工作。

在村干部的设置上,一般说来,每村设置主要村干部三人,党支部书记、村民委员会主任(有的按习惯称村长)和文书(兼任会计),大村可增设副主任和副支部书记。除此之外,还可以设置其它一些职务,比如调解委员(调解民事纠纷),治保委员(维护社会治安),民兵连长(负责民兵训练、协助征兵),妇女委员(主要抓计划生育)和共青团支部书记。不过这几项许多村没有设置,尤其是在那些贫困地区的农村。

近年来,在一些村实行村支部书记、村主任由一人兼任的"一肩挑"的体制。这种体制在一些地方提高了村级组织的工作效率,发挥了很好的作用,但在有些村也存在一些弊端,主要表现为:第一,权力集中,管理失控。由于权力过分集中,支部、村委

会工作都是一个人说了算，逐步养成了“家长作风”，班子其他成员不好监督，即使想监督也监督不了。第二，决策失误。有些重大事情要书记、主任先拿出一致意见，然后再经过有关的会议讨论通过，才可能尽量减少决策的失误。但在书记、主任一人兼的情况下，很难做到这一点。第三，顾此失彼。农村物质文明建设和精神文明建设“两手抓”，书记是一手，村主任是一手，两只“手”缺一不可。但在书记、主任由一人担任的情况下，则往往由于一把手精力的局限而顾此失彼。因此，村级组织实行“一肩挑”的体制，一定要因村制宜。在村党员议事会、村民代表会议健全的情况下，实行一肩挑，既能提高村两委的工作效率，又可克服上述弊端；如果没有设立“两会”，而书记、主任长期由一人兼任，上述弊端就比较容易产生①。

二、村干部的报酬

村民委员会组织法规定：“村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。”这是对村干部经济报酬的最原则性的规定，其基本内涵有三：一是不脱产，二是要给予补贴，三是补贴方式及数额不作统一规定，各地各村可以不同，这三点是相互联系着的：不脱产的规定，具有前提的性质，所以不存在给村干部发“工资”的问题，而只是在经济收入上给予适当的“补贴”，其理由当然是补偿村干部为处理村民自治事务所付出的劳动时间的代价；至于补贴方式及数额，由于各地差别甚大，不可能做出统一而具体的规定。

---

① 朱光磊等《当代中国社会各阶层分析》，天津人民出版社，1998年，第271～276页。

村干部报酬问题是当前农村中较为突出和敏感的一个问题。报酬是否落实,对村干部的工作积极性和责任心有着直接的影响;而报酬是否合理,又影响到村民对村干部的看法。一般地说,凡是报酬落实的地方,村干部的积极性总要高一些,责任心强一些,精神面貌也总是要好一些;凡是报酬低且又不能落实的地方,村干部的积极性就势必受到影响,责任心就差,情绪就低。在珠江三角洲、长江三角洲等沿海经济发达地区,村干部年收入多在万元以上;而在经济落后地区,特别是那些老少边穷地区,村干部的报酬则很低,有的村主任每年补贴才 100～200 元,村委会委员则分文不补。总的说来,在经济报酬上,各地差距极大。从总体上看,目前村干部报酬多数偏低。

各地村干部补贴方式有三种:一是固定补贴,二是浮动补贴,三是误工补贴。前两种补贴多针对村党支部书记、村民委员会主任、副主任和会计等村级组织的主要干部,后一种补贴则主要针对村团支部书记、妇联主任、民兵连长、治保和调解委员会主任以及村民小组长等村干部。固定补贴,一般按职定级。浮动补贴,多按目标打分考核成绩计酬。误工补贴,通常按出勤天数补助,如广西那坡县百雀那勇村曾规定,村干部在本村工作或外出开会,每人每天补助 1.50 元,多出勤多补,少出勤少补,不出勤不补。

付给村干部报酬,其经济来源主要是:村级提留,包括对村民的提留和对村办企业的提留;县乡财政列支;其他来源,如变卖集体财产、占地补偿金等。至于报酬来源的比例,主要由各地经济状况而定:经济发达地区,村干部报酬大部或全部从乡村企业利润中支出;经济不发达地区,绝大部分由村民统筹解决。报酬的具体形式,多数是现金支付,少数是多分责任田(或果树、鱼

塘等)、补助粮食等。

在村干部的报酬问题上,无论何种经济来源,无论采用何种方式,付给村干部的补贴都应以不低于当地上等劳动力正常年景的收入水平,并尽可能地高一些为原则。只有这样,才能稳定村干部队伍,才能更好地调动他们的积极性、创造性。

三、村干部的工作特点和职务心态

从法定身份来说,村干部是不折不扣的农民。农民有的,他们也有;干部有的,他们却没有。他们和农民一样,有自己的生产资料、经营项目,以及由此而来的经济收入;他们不列入国家公职人员序列,一般不享受国家干部所具有的工资、公费医疗、福利待遇、退休保障等。但在大多数人看来,尤其在农民眼里,村干部又是名正言顺的干部。他们除了作为农民的责任田经济收入外,还享有作为管理人员的一份报酬,每年从几百元几千元到上万元不等;他们和国家干部一样,手中多少也握有一点权,如生产安排权、集体财产调配权等。

由此可以看出,村干部是以农民身份从事干部工作的管理者,具有非官非民,亦官亦民的特点。村干部的双重身份带来村干部的双重角色,即村干部既是农民利益的代表者,又是国家利益的体现者。村干部作为农民和其他农民有趋于一致的经济利益和政治要求,他们的意愿、心理和要求更接近一般农民,当某项政策和措施在国家和农民之间发生利益冲突时,他们更容易站在农民一边,从而使他们成为农民利益的代表;同时,村干部作为农村基层自治组织的负责人,又使他们不得不成为国家利益的体现者。

正是这种双重身份和双重角色,使得村干部常常陷入欲做

不忍,不做不行的境地,引起很大的心灵困惑。过去,农民与国家利益冲突是通过生产队这个中介组织调节的,农民利益的损失具有一定的隐蔽性和间接性。实行家庭联产承包责任制以后,农民与国家利益摩擦缺少了中介组织的调节,趋于直接化和明朗化。当前,国家与农民之间存在一些利益冲突,如由低价农产品与高价工业品引起的农民利益的双向流失,由政出多门引起的农民负担的加重,由部分农民分不清眼前与长远、局部与整体之间的经济关系引起的农民怨言的增多等,村干部的农民身份,使他们和大多数农民一样,在不等价的交换中,在众多的税费负担中蒙受利益损失。但村干部的干部身份,又要他们去充当收粮收钱,催这催那的角色,而且,一旦国家集体、部门与农民发生经济纠纷,化解、劝说乃至强制的任务在很大程度上要由村干部来完成。每当这个时候,村干部正好处在了矛盾的焦点上,两面夹击,左右为难[①]。

第三节　农村基层干部中存在的问题

应当承认,农村基层乡村两级干部作为农村最基层的干部,直接面对农民处理具体、复杂的农村工作,工作难度大,权力小,报酬低,他们的工作非常辛苦,而绝大多数乡村干部都能够任劳任怨、辛勤工作。正是由于他们尽职尽责的辛苦工作,才保证了党和国家的方针政策在农村的贯彻落实,保证了农村经济的稳步发展和农村地区的社会政治稳定。但是从农村大量的事实来

---

① 朱光磊等《当代中国社会各阶层分析》,天津人民出版社,1998 年,第 279～283 页。

看,我国农村一些基层干部确实存在着不少值得注意的问题。尽管这些干部并不能代表农村基层干部的全部,但是却严重影响了全体农村基层干部的形象,造成了很不好的影响,因此必须要引起我们应有的重视。农村基层干部中存在的问题我们在第二章《当前中国农村政治发展的主要特点》中已经基本涉及到了,在这里我们只是换一个角度作一个总结概括。总的说来,当前我国农村基层干部中存在的问题主要有:

一、综合素质低,工作效能差

由前可知,由于当前中国农村村干部基本上都是农民,乡镇干部的组成比较复杂,其中也有相当一部分是从农民中聘任或雇用的,他们的文化知识水平普遍不高。尽管他们多数仍能兢兢业业地坚守工作岗位,但是由于综合素质较低,对国家的法律、政策和社会主义精神文明缺乏正确的理解,结果导演出了许多令人啼笑皆非的闹剧。这一方面影响了农村基层干部在农民中的威信,另一方面也使他们的工作缺乏应有的效果和力度。

如四川省某山区顺河村,由于有一对夫妻结婚 20 年没有孩子,于是丈夫便提出要租本村的一个寡妇为其生孩子,并签订了"出居生育"协议书。而这样荒唐的闹剧,担保人竟是村党支部书记和村委会主任[①]。

广东省茂名市茂南区那梭村的村委会,竟在村长陈芬南的主持下制定了赌博村规,并召集村民代表讨论通过。凡户口在该村的村民都可入股参赌分红,每户只能入一股,每股 2000～3000 元。村委会还选择了一大片空地开辟了一个可容纳 500 人

---

① 《农民日报》,1996 年 1 月 20 日。

的大赌场[1]。

浙江省杭州留下镇石马村党支部书记郑良云为争亿元村，为了增加产值，不惜弄虚作假，虚开增值税发票，结果触犯刑律，被判 5 年徒刑[2]。

天津市郊县某村长居然"有权"出具牛奶消毒检疫证明，他给出售牛奶的本村村民写下了这样的纸条："今有我村村民冯玉凤前往市内卖奶，她的奶是从我村田二利养的奶牛身上挤出来的，没有问题，特此证明。"[3]

计划生育是中国的国策，乡村干部是这项国策在农村的直接实施者。而在河南省孟州市谷旦镇米庄村，镇、村的计生干部对想生第二胎的村民说，想要第二胎交钱就给指标。当村民交了钱后，每次有关部门检查时，这些干部都通风报信，在镇里孕检时，还安排人冒名顶替[4]。

河南省西峡县石界乡小寨村党支部书记在村组干部会上说，只要在收款凭证的条据上盖上村委会的章，村民就可以在自己的自留山、承包山、责任山上砍树伐林，发展香菇，说这是发展经济，致富于民。而实际上乡政府只给了 80 立方米的伐木指标，结果却砍伐了 258.3 立方米[5]。

更稀奇的是，湖南省辰溪、溆浦两县交界处某村的村主任，在三名农村妇女被林场职工暴力强奸后，不仅没有报警立案，反而找当事人谈判。结果 3 名强奸行为人只向受害人亲属当面道

---

① 《广东公安报》，1996 年 8 月 26 日。
② 《西安日报》，1997 年 11 月 10 日。
③ 《今晚报》，1997 年 11 月 21 日。
④ 《瞭望》，1997 年第 27 期。
⑤ 《农民日报》，1999 年 1 月 7 日。

歉,赔偿受害人3000元。而当受害人家属对赔偿数额不满时,村主任竟说:"现在卖淫一次也不过50来元,500元差不多了。依我看这样摆平算了,你们如再不同意,你们的事我就不管了。"[①]

福建省泰宁县梅品乡谢家坪村党支部书记竟把"村党支部书记"以400元的价格卖给了本村村民,而该村民居然根本不是党员![②]

四川省梁平县虎城镇楚家村党支部书记在村民抓到小偷后,不是将其扭送派出所,而是私设公堂,将其活活打死[③]。

二、制度和程序观念差,不能依法处理公务

当前我国农村基层干部中存在的另外一个问题是缺乏制度和程序观念,工作随意性大,这构成了我国农村政治制度化程度不高的主要方面。这一方面会引起农民群众的不满,另一方面也构成了我国农村地区政治制度化建设的障碍,影响农村地区的政治发展。

这方面的典型事例实在太多了,前面我们举过的不少例子都属此类。如河南省邓州市都司乡的几名干部因为部分村组干部未能及时到会,竟把6名村组干部捆绑后带到村部,另一名也被传去关押[④]。更不可思议的是,江西省乐平市涌山镇计生办的工作人员竟把正在自家责任田育秧的在校中学生强行带到镇政府,不顾该女生的反复声明强行在计生服务所对她作了B超

① 《新闻汇报》,1998年11月13日。
② 《中国纪检监察报》,1999年4月20日。
③ 《农民日报》,1999年5月6日。
④ 《河南日报》,1994年9月19日。

孕检[①]。

我国宪法第三十三条明确规定："凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。"也就是说，只要是具有中国国籍的人，就当然地是中国的公民；只要他保留中国国籍就必然是中国公民，谁也不能剥夺他人的公民身份。可是四川省岳高县高升乡镇党委书记喻世安，只因为一个农民多次找乡政府解决土地纠纷问题，而一怒之下作出了开除该农民"高升乡公民"的决定[②]。安徽省南陵县戴江镇党委书记王德贵也自认为具有非凡的权力，因他想拘留人的要求不符合规定而被乡派出所和县公安局否决，他就悍然宣布了一条镇党委意见，要求副镇长兼派出所所长许小宁立即调离，否则该乡就不要派出所了[③]。而山西省文水县城关镇龙泉村的村干部居然敢僭越国家主席的权力宣布实行宵禁[④]！

如前所述，由于不少农村基层干部不能按照法定的制度和程序进行公务活动，因此不少农民纷纷把他们告上了法庭。据江苏省南通市统计，该市某县级市自 1994 年以来共 120 起行政诉讼案，其中乡镇政府作为被告的有 72 件，占总数的 60%。同时，作为被告的乡镇政府败诉率高达 58%，且呈逐年上升趋势[⑤]。在农民向法院提出的行政诉讼案件中，行政机关的败诉率居然占多数，这充分说明了农村的行政机关不能依法行政。至于乡村干

---

① 《中国青年报》，1996 年 11 月 25 日。

② 《大连晚报》，1998 年 12 月 20 日。

③ 《大连晚报》，1998 年 12 月 20 日。

④ 宵禁是指在戒严期间禁止夜间通行；我国现行宪法规定，只有全国人大常委会和国务院有权决定实施戒严，并且戒严令只能由国家主席发布。

⑤ 《组织人事报》，1997 年 7 月 17 日。

部违反党和国家有关文件和法律的规定,任意加重农民负担的事件就更是屡见不鲜了。总之,我国一些农村干部在公务活动中的非制度化倾向相当严重,需要引起注意。

三、贪污腐败现象普遍

近些年来,由于农村财务管理的混乱和对干部监督的不力,不少农村基层干部身上或多或少地都有一些贪污腐败行为。这直接降低了农村基层干部的威信,损害了党和政府在农村的形象。

这一类的典型案例更是多不胜数。如岑焕仍在担任广东省恩平市江洲镇镇长兼镇经济发展总公司总经理期间,竟借用公款两千多万元到澳门豪赌①。山东省菏泽市佃户屯乡庞王村,村干部没想着把村里的钱花在发展生产或公益事业上,而是吃喝挥霍,四名村干部最多一天居然报销了 8 张吃喝白条,5 年时间共吃掉公款 23 万元,相当于全村一年的公共积累②。1998 年 10 月 26 日,湖北省新洲县刘集乡召开农电降价会,会后摆宴两桌,吴榜村委会主任当场醉倒,送医院抢救无效死亡③。

还有些干部因为大吃大喝、赊欠饭费,居然使有些饭店因为资金困难而破产,甚至出现了饭店老板把村委会送上法庭、或者封存乡政府办公大楼的荒唐事件。在广西壮族自治区防城港市防城区滩营乡有个"长兴酒家",业主黄胜兴曾在对越战斗中立三等功,该酒家在 1995 年获得了自治区"青年文明号"称号,黄

---

① 《天津日报》,1996 年 7 月 28 日。

② 《今晚报》,1996 年 6 月 30 日。

③ 《农民日报》,1999 年 1 月 12 日。

本人则被评为全国先进青年个体劳动者。滩营乡的乡镇干部经常到此吃喝赊账，截至 1997 年 2 月，乡政府共赊欠餐饮费 80665 元，使长兴酒家终于关门停业[1]。安徽省淮南市平圩镇，五届镇政府前赴后继，10 年间累计欠下“淮上酒家”40 余万元招待费，致使店主一家六口现在靠亲友接济为生[2]。另外，在 1998 年 12 月的一天，四川省某个乡政府的办公楼突然被几家餐饮娱乐厅的老板锁了起来。原因是乡镇干部欠他们的费用已经累计 10 余万元，他们听说乡马上要换届选举，怕新班子不认账，就采取了封门逼债的办法[3]。

农村基层干部腐败，虽然涉及金额不一定很大，活动范围小，涉及面窄，但是其危害性之大却是难以估量的。因为农村基层干部直接代表了党和政府在农民中的形象，他们的腐败行为必然影响到党和政府在农村地区的权威，进而影响到各项政策在农村的贯彻落实，所以必然影响到农村改革的进行和农村的社会政治稳定。

四、政治方向出现偏差，行为严重失范

在当前中国，农村基层干部中最严重的问题是，有些农村干部的政治方向已经出现偏差，不少人已经把自己推到了人民的对立面。他们中的一些人目无法纪，行为严重失范，任意打骂群众，甚至有的居然对农民私设公堂、滥施酷刑。近几年来行为严重失范的乡村干部的典型事例有：

---

① 《中国青年报》，1998 年 4 月 6 日、8 日和 9 日。

② 《农民日报》，1999 年 1 月 29 日。

③ 《四川经济日报》，1998 年 12 月 18 日。

1995 年 4、5 月间,河北省永年县朱庄乡南龙泉村农民张彦桥因电费问题质问村委会主任李红山,后双方发生口角。乡镇党委书记孙宝存得知后经过与乡司法所、计生委干部密谋后,在 5 月 15 日凌晨将张赤身拖到屋外,戴上手铐暴打[①]。

1995 年 11 月,安徽省阜南县中岗镇沈寨村的村干部沈可理居然带领联防队员携带散弹枪、电警棍对本村村民拖欠的提留款全面清缴,导致村民一死两伤[②]。

1995 年河南省镇平县杨营乡催交三款一粮的工作组 10 余人到草房梁村魏家强家催 265 元提留款时,将魏按倒在地,拳打脚踢,并用绳子将其捆绑,带到乡里参加学习班,其间又多次殴打,经检查被打成轻度脑震荡和多处软组织损伤[③]。

甘肃省会宁县韩集乡苟岘村的农民张志堂因乡政府征收税费项目不明而拒绝交纳,遭到甘沟乡派出所干警殴打致伤,后又被县公安局处以行政拘留和通缉,被迫离家出走达半年之久[④]。

重庆市梁平县新盛镇民安村农民罗昌荣因欠农业税、镇统筹和村提留,居然被镇干部和村干部们殴打致死[⑤]。

河北省无极县张段固镇镇党委副书记白文鹏、副镇长许国才及地税所长带队,一行 12 人在未带税票的情况下,到南汪村翟贞强家中征收 600 元税。在白指挥镇干部强行将翟押进面包车中开往镇政府的过程中,押车人员对翟轮番殴打,迫使翟跳车

---

① 《采风报》,1995 年 8 月 22 日。

② 《天津日报》,1996 年 4 月 21 日。

③ 《农民日报》,1996 年 11 月 16 日。

④ 《光明日报》,1998 年 4 月 18 日。

⑤ 《南方周末》,1998 年 12 月 4 日。

身亡[1]。

这些农村干部的这种严重的失范行为直接激发了农民的不满情绪，造成了农民与干部的对立和对抗，成了影响农村地区社会政治稳定的最主要的、最直接的因素。

小 结

从当前我国农村基层干部中存在的这些问题来看，在我国农村，“严重的问题”恐怕不仅仅是教育农民，而且更主要的是管理、监督干部。农村基层干部作为农村地区掌握公共权力的、最活跃的政治主体，在农村政治生活中起着比农民更重要的作用，他们直接担负着在农村贯彻落实国家的政策方针的任务，他们的行为直接影响着农民的政治预期和态度，引导着农民的政治行为。因此，越是农村基层的干部越是不可小视之，我们必须从干部录用、培训、监督、奖惩等多个方面采取系统的配套措施，切实建立起一支政治方向正确的、与人民利益一致的、综合素质相对较高的、具备一定的政治和法律程序知识的、高效、廉洁的农村基层干部队伍。

---

① 《河北日报》，1999 年 2 月 7 日。

第五章

乡 镇 政 权[①]

前面两章我们分别讨论了农村政治的两个主体性的结构，那么在这一章和下一章我们将分别讨论农村政治的两个组织性结构——乡镇政权和村民委员会。这两个组织性结构是有所区别的，乡镇政权是国家机构的一部分，是国家机构体制内的组织，而村民委员会则既不是一级政府也不是任何政府部门的派出机构，也不是什么行政组织，它是一种民间政治组织，或者说是国家机构体制之外的政治组织[②]。

第一节　建国以来乡镇政权的历史演变

综观建国后40年的历史，我国农村基层政权的演变大体经

---

① 这里的“乡镇政权”既包括广义上的乡镇政府(即乡镇人大和乡镇行政机关)，也包括乡镇党委。

② 关于“体制内组织”与“体制外组织”的概念，本书的用法与通常的用法是有区别的，如通常意义上的体制外主要是指不被现行政府所接受的个人或组织、持不同政见者等，而本书中的“体制外”是从民间和政府分野的角度而言的，凡不属于正式的国家机构之内的民间部分，都是“体制外”，它与所指称的对象对政府的态度无关。

过三个阶段：一、建国初期的乡镇政权；二、人民公社时期的政社合一制；三、政社分开，重新建立乡镇政府。

一、建国初期的乡镇政权

1. 乡政府的设置和职权

中华人民共和国成立以后，1950年12月，政务院公布了《乡(行政村)人民代表会议组织通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》，全国各地普遍建立了乡(行政村)政权。

《乡(行政村)人民代表会议组织通则》规定：凡反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义，赞成共同纲领，年满18岁之人民，除精神病及被剥夺政治权利外，不分民族、阶级、性别、信仰，均可当选为代表，500户以上的乡，可选代表50至80人，100户至500户的乡，可选代表30至50人，100户以下的乡，可选代表20至30人。选区按居民居住的自然情况划分。必要时，可特邀若干代表参加代表会议。乡(行政村)人民代表会议一般代行乡人民代表大会的职权，任期一年。其职权是：听取与审查乡人民政府工作报告；向乡人民政府反映人民的意见和要求，建议与决议本乡兴革事宜；审议本乡人民负担及财粮收支事项，向人民传达并解释村人民代表会议议决事项，并协助乡人民政府动员人民推行。乡人民代表会议选举主席1人，副主席若干人负责主持会议，并协助乡人民政府进行下属会议的准备工作。乡人民代表会议，选举乡长、副乡长及委员，并有权撤换。在土地改革未完成的地区，于乡人民代表会议召开前，乡农民代表大会或乡农民代表会议代行乡人民代表会议的职权。

乡人民行使政权的机关为乡人民代表大会(或乡人民代表会议，以下同)和乡人民政府。在乡人民代表大会闭会期间，乡人

民政府即为乡的行使政权的机关。乡人民政府委员会由乡人民代表大会选举乡长1人、副乡长及委员若干人组成。乡长、副乡长、委员须报县人民政府批准。乡人民政府的职权是:执行上级人民政府的决议和命令;实施乡人民代表大会通过并经上级人民政府批准的决议案;领导和检查乡人民政府各部门的工作,向上级人民政府反映本乡人民的意见和要求,并提出兴革意见。乡人民政府设文书1人,并视工作需要设各种经常的及临时的委员会,其主任委员由乡人民政府委员兼任。

后来,随着乡政权工作重心的转变和乡管辖范围的扩大,乡政府工作范围扩大,工作量相应增加,这样建国初期那种简单的乡政府体制就难以胜任工作了。为此,党和政府陆续采取了若干措施加强乡政权建设。例如,早在农业合作化运动刚兴起不久的1954年1月,内务部就发出了关于健全乡政权组织的指示,指出,"为了进一步发挥乡政权的效能,各地在本着便于人民直接行使政权管理自己的事情与适应农业互助合作运动发展的原则,在普选的基础上,对乡政权组织、民主制度及工作方法,加以整顿与健全。"并具体规定,"乡人民政府应设置各种工作委员会。一般应按生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等方面的工作,分设各种经常的工作委员会,各地可以根据具体情况合并或调整,但最多不得超过七个。"对各工作委员会应该具体管理的工作也作了明确的规定,生产合作委员会掌管农业与副业生产,促进互助合作组织的发展以及牲畜繁殖等工作;文教卫生委员会掌管小学教育、社会教育及卫生保健等工作;治安保卫委员会掌管防奸、防盗以及监督与管制地主、反革命分子等工作;人民武装委员会掌管民兵的组织、训练等工作;民政委员会掌管优抚、救济、民工动员、人口调查及贯彻与执

行婚姻法等工作;财粮委员会掌管贷款发放、农业税及农村其他税收等工作;调解委员会掌管调解群众纠纷等工作。各种工作委员会均设主任,必要时亦可设副主任,由乡政府委员分别担任,亦可挑选其他适当的人担任。各种工作委员会的委员,一般以5至9人为宜。

为了加强乡人民代表与人民的联系,便于开展工作,乡以下应根据不同情况划分工作单位。一般可以自然村或选区为工作单位,必要时在自然村或选区下划定若干居民组,人口居住集中的乡,乡人民政府可直接领导居民组进行工作;地区辽阔,居住分散的乡,乡以下可由若干自然村分别组成行政村,行政村下按自然村划定居民组进行工作[①]。

2. 镇政府的设立和职权

与乡人民政权并立的还有镇人民政权。建国初期在健全乡人民政权组织的同时,对镇的建制和镇人民政权组织等问题也作了明确规定。如1955年11月公布的《国务院关于城乡划分标准的规定》、1956年《山东省人民委员会关于整顿镇的建制设置的指示》等。

按规定,符合下列条件之一,可以设镇:第一,县级或县级以上地方国家机关所在地;第二,常住人口在2000人以上,居民50%以上是非农业人口的居民区,或聚居人口在5000人以上,非农业人口占25%左右的集镇;第三,工矿企业、铁路站、工商中心、交通要口、中等以上学校、科学研究机构所在地和职工住宅区等,居住人口虽不足2000,但在1000以上,非农业人口超

① 张厚安等主编《中国农村基层建制的历史演变》,四川人民出版社,1992年,第186~192页。

过75%的地区。各省根据上述标准曾对本省的镇的设置作了调整。如山东省将原有的227个镇调整为160个镇。其他不够标准的镇,与周围农村的乡合并,改设为集镇乡,作为联系周围乡的枢纽。镇的行政区划不宜包括过多的农村。镇以下不再设乡。

镇人民委员会下不设立各种工作委员会,根据镇的工作任务需要,可按民政、生产合作、财政、建设、文教、卫生等业务设专职干部。3万人口以上的镇可根据各项业务分设若干股。镇的编制员额,一般可以700～1400人口设1名干部的比数配备。人口较多的,可按较高比数。

镇以下的街道组织的设置应以适应镇的集中性和便于领导为原则,层次不宜过多,管辖范围不宜过大。1.3万人口以下的镇,可按街道和居民居住情况,以100户至400户左右居民为范围建立居民委员会,其下划分居民小组。2.3万人以上人口的镇,可按1000～1500户左右设一街道办事处,其下设居民委员会,居民委员会下设若干居民小组。

街道办事处是镇人民委员会的派出机关,负责办理镇人民委员会有关居民工作及其他有关事项,指导居民委员会的工作,反映居民的意见和要求。街道办事处设主任1人,干事2至3人(其中有一人分管妇女工作)。街道办事处的干部按乡干部的待遇对待。

居民委员会是群众自治性的居民组织,在镇人民委员会和街道办事处的指导下办理有关居民的公共福利事项;反映居民的意见和要求,动员居民响应政府号召,遵守法律以及做好治安保卫、调解等工作。居民委员会设委员7～17人,由选民小组各选1人组成,并由委员互推主任1人,副主任2至3人。人口在200户以下的居民委员会,不设工作委员会,由委员分工担任各

项工作。人口在200户以上的居民委员会，根据工作需要可设置社会福利、治安保卫、文教卫生及调解等工作委员会。

镇的农村部分，如已组织农业生产合作社，镇人民委员会可通过合作社进行工作，在合作社范围内不再设置居民委员会。

镇对街道办事处和居民委员会定期统一部署工作。镇的各工作部门，非经镇人民委员会批准，不得直接向街道办事处和居民委员会布置工作，但镇的工作部门可以对居民委员会的有关工作委员会进行业务指导。

3. 农村基层政权的调整

这段时期，我国农村基层政权适应社会政治经济发展的需要，曾作过几次较大规模的调整：

(1)撤销县辖区公所

县辖区公所原是县的派出机关。在新中国成立后的几年中，它担负了县、乡之间许多行政任务，起了一定作用。

当时老解放区的省份，由于行政村为数众多，县直接领导不便。在新解放区的省份，为了进行各项社会改革，特别是土地改革，需要加强领导，因此都有设立区公所的必要。

1955年下半年以后，随着乡的规模的扩大，县直接领导乡的条件逐渐具备，同时乡的领导力量也大大加强，区公所已逐渐失去其原有的作用，因而在扩大乡的同时，进行了逐步撤销区的工作。1958年下半年，全国成立人民公社之后，公社的范围扩大，几乎和原来区的规模相仿，因此，各省、自治区基本上都撤销了区。

(2)几次调整乡政权

第一次，在经济恢复时期(1949—1953年)。全国解放以后，基层政权单位有两种形式，华北、东北各省和内蒙古自治区是行

政村,其它省份是乡。行政村是在抗日战争和解放战争中形成的,一般规模小,平均每行政村不足 900 人,东北各省人数较多,平均每村 1500 人,内蒙古地广人稀,每一行政村面积较大。此外,华东、中南、西南各省在解放初期还存在着国民党统治时期的大乡。例如广东省在 1951 年的 4725 个乡中,就有 900 余乡为 1 万至 4 万人。这种大乡制,由于管辖范围太广,不利于各项工作的开展。

针对上述情况,这一时期乡政权的调整,主要是将解放区原来的大乡划小,以便于深入发动群众,实行土地改革等各项社会改革。巩固人民民主专政。华北地区则根据经济建设的需要,将抗日战争时期形成的行政村改为乡建制。

第二次调整是在 1955 年农业合作化高潮到来以后。由于合作化运动在全国的兴起,乡的工作重心由主要抓打击反革命、领导土改等政治任务转到组建农业合作社、发展农业生产和发展教育事业等经济文化方面。为适应上述形势,中央认为乡的区划应适当扩大。1955 年秋季,全国各地采取并乡等措施扩大乡的范围,到年底全国乡的数目由 21,800 多个减为 11,700 多个,几乎减去了一半,平均每个乡辖区范围扩大了一倍。

二、人民公社时期的农村基层政权

1958 年,全国农村普遍建立了人民公社,取消了乡政府的体制,实行了人民公社政社合一的体制,人民公社成为我国农村基层政权的组织形式,一直延续到 1982 年新宪法公布以前。

1. 人民公社的设立和公社体制的演变

1958 年 8 月公布的《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》和 1958 年 12 月公布的《关于人民公社若干问题的决

议》中，对公社的规模、体制等均作了规定。决议指出，"公社的组织规模，就目前来说，一般以一乡一社，2000户左右为合适。某些乡界辽阔，人烟稀少的地方可以少于2000户，一乡数社。有的地方根据自然地形条件和生产发展的需要，也可以由数乡并为一乡，组成一社，6000～7000户左右"。到1958年12月，全国74万多个合作社改组成了26,000多个人民公社，参加公社的有1.2亿户，平均每个公社4600多户。

人民公社实行政社合一，乡党委就是社党委，乡人民委员会就是社务委员会。人民公社是我国社会主义社会结构的工农商学兵相结合的基层单位，同时又是社会主义政权组织的基层单位。人民公社实行统一领导、分级管理的制度。公社的管理机构，一般分为公社管理委员会、管理区（或生产大队）、生产队三级。管理区（或生产大队）一般是分片管理工农商学兵、进行经济核算的单位，盈亏由公社统一负责。生产队是组织劳动的基本单位。

1962年2月公布的《中共中央关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》规定，将以生产大队为核算单位改为以生产队为核算单位，并明确指出：生产队的规模一般以相当于原来的高级农业合作社的规模组成，生产队的规模大体上以20～30户为宜。同年9月，中国共产党八届三中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（即人民公社六十条），进一步确认了人民公社的基本核算单位是生产队，并指出：人民公社的管理体制可以是两级，即公社和生产队；也可以是三级，即公社、生产大队和生产队。该《草案》还对人民公社的组织机构，职权等问题分别作了规定。

1975年1月，全国人大四届一次会议通过的宪法与1978

年 3 月全国人大五届一次会议通过的宪法，进一步确认："农村人民公社是政社合一的组织，一般实行三级所有、队为基础，即以生产队为基本核算单位的公社、生产大队和生产队三级所有。人民公社的人民代表大会和革命委员会是基层组织，又是集体经济的领导机构。"

1966 年至 1976 年"文化大革命"期间，地方政权建设工作陷于停顿状态，地方各级人民代表大会长期不能按时召开。普选工作不能按时举行，"三结合"的临时权力机构——革命委员会取代了人民代表大会。地方各级革命委员会组成了各级人民代表大会的常设机关，同时又是地方各级人民政府。

2. 人民公社的政权组织及其职权

(1)人民公社

公社社员代表大会就是乡人民代表大会，公社社员的代表就是乡人民代表大会的代表。公社范围内的重大事情，应由社员代表大会决定，而不能由管理委员会决定。社员代表大会要定期开会，每年至少开会两次。公社社员代表大会的代表，每两年改选一次。社员代表应有广泛的代表性。

公社的社长和其他管理委员、监察委员，都由公社社员代表大会选举产生，任期两年，可连选连任。如果不称职，由社员代表大会随时罢免。

公社社员代表大会选举产生的公社管理委员会，在行政上就是乡人民委员会(即乡人民政府)，受县人民委员会(县人民政府)及其派出机关的领导。在管理生产建设、财政、粮食、贸易、民政、文教卫生、治安、民兵和调解民事纠纷等项工作方面，行使乡人民委员会的职权。公社的社长就是乡长，其主要任务，是贯彻中央关于人民公社的各项方针、政策、法令，面向生产队，充分调

动社员群众的积极性，发展农、林、牧、副、渔等各项生产事业。具体有以下六项：一、贯彻执行中央关于农村人民公社的政策、法令；二、根据国家计划和各生产队的具体情况向各生产队提出关于生产计划的建议，对各生产队制定的计划，进行合理的调整；三、对各生产队的工作进行督促和检查，帮助生产队解决生产中存在的问题，改进经济管理和财务会议工作，做好收益分配工作；四、推行经过反复试验，确实有效的增产措施和先进经验；五、在必要的时候，可以组织生产队之间的生产协作；六、从各方面帮助和督促生产队妥善地安排生产资料等。

(2)生产大队

在保留三级组织的人民公社中，生产大队的一切重大事情都由生产大队社员代表大会决定。大队社员代表大会每年至少开两次，代表每年改选一次。生产大队的大队长和其他管理委员、监察委员，任期都是一年，可以连选连任。不称职的，由大队社员代表大会罢免。

生产大队管理委员会，在公社管理委员会的领导下，管理本大队范围内的生产和行政工作：一、帮助生产队做好生产计划；二、对生产队的生产、管理和分配工作进行正确的指导、检查和督促，帮助他们改善经营管理；三、领导兴办和管理全大队范围的或几个生产队共同的水利建设和其他农田基本建设；适当组织各生产队之间必要的协作；四、管好用好大队所有大、中型农业机具和运输工具；五、经营好大队所有的山林和企业，领导好生产队联营的企业，督促和帮助生产队经营好山林和企业；六、在全大队范围内，督促生产队完成国家规定的粮食和其他农副产品的征购、派购任务，帮助生产队安排好社员生活；七、管理大队的民政、民兵、治安、文教卫生各项工作；八、进行思想政治工

作，贯彻执行中央的政策、法令等。

(3)生产队

生产队是人民公社的基层组织。生产队的生产和分配等一切重大事情，都由生产队社员大会讨论决定，不能由干部决定。生产队社员大会要定期开会，每月至少一次，也可根据工作需要和社员要求临时召集。生产队的队长、会计和其他管理委员、监察委员(或监察员)，都由生产队社员大会选举，任期一年，可连选连任，不称职者由社员大会罢免。生产队管理委员会至少每月向社员大会作一次工作报告，并随时听取社员的各种批评和建议。

人民公社的政社合一体制(从 1958 年创建到 1983 年政社分开，存在了 25 年)的主要弊端是：第一，脱离生产力发展水平，过分强调生产关系对生产力的反作用，错误地认为："越大越公越好"，忽视农民的自主权，不利于调动农民的积极性。第二，强调公社党委的一元化领导，以党代政，政企不分，忽视经济发展规律，用行政手段管理生产，用生产组织的形式管理行政。这种"政社合一"的体制，既不利于农村经济的发展，又影响农村基层政权的建设。第三，公社规模过大，不便于组织生产和行政管理。据统计，1954 年全国有乡 31 万多个，1982 年全国有公社 5.4 万多个，即 1982 年的一个公社，相当于 1954 年的 4 个乡。从人口看，1954 年的乡，小者不足 1000 人，大者不过 1 万人，而 1982 年的公社，人口在 1 万以下的是公社总数的 39%，而 1 万以上的是 61%。

综上可见，这种"政社合一"体制，已经不能适应农村经济、政治、文化等各项事业发展的需要。抛弃这种体制，采用新的与

社会发展相适应的政权管理形式，已经成为社会发展的必然趋势①。

三、改革开放后的乡镇政权

1982 年 12 月 4 日，五届全国人大第五次会议通过了中华人民共和国宪法。新宪法第十五条规定："省、直辖市、县、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。"1983 年 10 月《中共中央、国务院关于政社分开建立乡政府的通知》发出后，政社分开，建立乡政府的工作陆续在全国展开。到 1985 年，建乡工作全部完成。全国 5.6 万多个人民公社、镇，改建为 9.15 万多个乡(包括民族乡)、镇人民政府。同时按照宪法规定，取消了原有的生产大队、生产队，建立了村民委员会。经过调整和 1987 年撤区并乡以后，到 1988 年 12 月全国共有乡(镇)政府 6.98 万个，村民委员会 84.5 万个。

改人民公社制为乡建制，基本上有三种模式。

第一种模式是一社一乡制。这种模式占主导地位。据民政部统计，到 1984 年 12 月止，一社一乡制占全国总乡数的 55%。新乡辖原公社的区划，乡政府人员配备一般为 11 至 15 人。乡之上大多未设区，少数设区的区公所为县政府派出机构，主要是对乡的工作行使监督检查，乡作为一级政府行使职权。

第二种模式是大区小乡制。云南、广东、广西等省、自治区多采用此种模式。在区划上改原公社为区，改原大队为乡，这种乡在所辖面积、户数、人口等方面均与解放初期的乡差不多。乡政

① 张厚安等主编《中国农村基层建制的历史演变》，四川人民出版社，1992 年，第 193～197 页。

府人员一般不超过7人，往往一人身兼数职。乡之上均设区，区公所名为县政府派出机构，实为一级政权实体，区公所配备分管各项工作的助理，拥有节制乡政府全面工作的权力。乡政府工作上无自主权，一切听命于区。

第三种模式是大区中乡制。湖北等省主要采取这种模式。其行政区别是，原公社设区，管理区改建乡（镇），生产大队改称村民委员会，生产队改称村民小组。乡的数目与1956年时大体相同。乡政府人员一般为9～11人。乡之上有区，但区公所人员较少，乡政权作为一级政权全面负责乡的工作。

改"政社合一"为政社分开，重建乡政府，适应了我国农村经济发展的需要，是加强农村基层政权建设，巩固人民民主专政的一项重要措施，是我国政治体制改革的重要组成部分。其优越性在于，第一，这一改革，加强和改善了党的领导，初步改变了党不管党，党政不分和党委包揽一切的状况，促进了农村基层党组织的思想建设和组织建设。第二，加强了农村基层政权建设，便于基层政权行使自己的职能，密切了基层政权和广大群众的联系。第三，扩大和保障了合作经济组织和农民群众的经济自主权，调动了基层农民群众的积极性，促进了农村经济文化等各项事业的发展。

第二节　乡镇人民代表大会和乡镇人民政府

一、乡镇人民代表大会的地位

根据我国宪法的规定，我国的国家机构由国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关四大部分组成，其中国家权力机关是人民主权的体现者，其他国家机关都由它产生、对它负责并受它监督。我国的乡、民族乡、镇均设立人民代表大会，乡镇人民代表大会就是我国农村乡镇一级的国家权力机关，因而也是我国农村最基层的国家权力机关。

乡镇人民代表大会的地位可以从纵横两个方面来认识。从纵向上看，乡镇人民代表大会是我国国家权力机关体系的基础。我国从中央到地方乃至基层各级国家机构都设立人民代表大会，它们构成了我国的国家权力机关体系，这一国家权力机关体系是我国人民代表大会制度和我国国家机构的核心，而乡镇人民代表大会作为我国最基层的国家权力机关，因而也就构成了我国国家权力机关体系的基础，在很大程度上也构成了我国整个国家机构的重要基础。

从横向上看，乡镇人民代表大会是乡镇政权的权力机关和权力中心。一般认为，现行乡镇政权主要有乡镇人民代表大会和乡镇人民政府，再加上乡镇党委，在乡镇一级主要有三大班子[①]。在现实政治生活中人们往往把乡镇人民政府，即狭义上的

① 有相当多的人把乡镇经济组织也作为乡镇领导班子之一，这可能部分地反映了一定的政治现实，但本书不赞同这种做法。

乡镇政府当成了乡镇一级国家机构的权力中心，这实际上是对二者关系的一种误解。因为根据宪法和法律，乡镇行政机关是乡镇人大的执行机关，它由乡镇人大选举产生、对其负责、受其监督。在乡镇范围内，乡镇人民代表大会具有至上性，乡镇政府必须无条件执行其决策①。

二、乡镇人民代表大会的组织机构

乡镇人民代表大会有无适合自身特点的、健全的组织机构，直接关系到它能否正常运转和发挥作用。可是，长期以来，乡镇人民代表大会的组织比较脆弱，尤其是它没有自己的常设机构，闭会期间的一切工作交予乡镇行政机关，这严重地制约着乡镇人民代表大会有效地行使职权。从1987年开始，各省、自治区和直辖市开始大力加强乡镇人民代表大会组织机构的建设，目前，各乡镇人民代表大会除依《地方组织法》设置了大会主席团、代表资格审查委员会外，还普遍设立了人大主席团常务主席。

1. 乡镇人大主席团

乡镇人民代表大会举行会议的时候，选举主席团，由主席团主持会议。主席团成员人数各地不尽相同，但基本上在5至11人之间，大多为5至9人。乡镇人大主席团的职责主要有以下几个方面：

(1)会前——召集乡镇人大会议。1986年以前，按照《地方组织法》的规定，乡镇人大会议由乡镇政府召集，人代会闭会期间的活动由乡镇政府负责。由乡镇政府直接处理乡镇人大的有

① 张厚安主编《中国农村基层政权》，四川人民出版社，1992年，第75～78页。

关工作带来了严重的弊端，特别是由于乡镇政府无专人负责筹备和召集人大会议，乡镇人大会议常常不能正常召开。即使召开，也因准备不足，会议质量也很差。1986 年第六届全国人大第十八次会议对《地方组织法》进行了修改，扩大了乡镇人大主席团的职权，把乡镇人大会议的召集者由乡镇政府改为乡镇人大主席团。乡镇人大主席团召集会议主要包括确定会议召开日期、确定列席会议的人员、拟定会议议程草案、议案表决办法、选举办法草案、大会决议草案等，并督促政府做好提交大会审议的工作报告和有关议案的准备工作。

(2)会中——主持乡镇人大会议。主持会议主要包括主持完成各项会议议程，提出和处理各项议案、质询案、罢免案等，提出和确定乡镇政府组成人员的人选等。

(3)会后——负责向有关机关和组织转交代表向本级人民代表大会提出的书面建议、批评和意见，并督促有关机关和组织研究处理和书面答复代表；联系代表，组织代表开展活动，在本行政区域内进行调查和视察；调查了解宪法、法律、法规、上级人民代表大会及其常务委员会的决议、决定、本级人民代表会议的决议、决定，在本行政区域内的执行情况。

2. 乡镇人大主席团常务主席

乡镇人大主席团的组织建设和制度建设对完善乡镇人民代表大会的组织制度，保障乡镇人大有效的行使职权起了促进作用，但是乡镇人大主席团的任期及其在闭会期间的地位并不明确。并且，乡镇人大主席团是一个集体机构，主席团成员的法律地位是平等的，在实践中可能出现主席团会议无人召集、代表在闭会期间的活动无人负责的问题。有鉴于此，1987 年换届选举后，各地开始探索加强人大主席团制度的途径，其中有个重要措

施是设立乡镇人大主席团常务主席并配备相应的工作人员，由乡镇人大主席团常务主席负责主席团的日常工作。到1990年换届选举之后，全国各省市自治区普遍实行了乡镇人大主席团常务主席制度，大多数省市自治区还颁布了乡镇人大主席团常务主席的有关法规。

乡镇人大常务主席的职责，各地的规定大致相同，主要是召集主席团会议和处理主席团担负的一些日常工作。如召集并主持主席团会议、组织主席团成员做好主席团的各项工作；指导和协助各选区依法办理对本级人民代表大会代表和上一级人民代表大会代表的罢免、补选、增选的有关事项；受理本行政区域内人民代表大会代表的来信来访和人民群众对本级人民政府及其工作人员的申诉和意见，向有关机关和组织转达代表和人民群众的意见和要求；办理上级人民代表大会常务委员会交办的有关事项和主席团交办的有关事项等。

3. 各种委员会

1986年12月以前，按照《地方组织法》的规定，乡镇人民代表大会举行会议时可设立代表资格审查委员会、议案审查委员会和其他需要设立的委员会。此后，《地方组织法》仅规定乡镇的每届人民代表大会第一次会议通过的代表资格审查委员会，行使职权至本届人民代表大会任期届满为止，而没有提及其他委员会的设置情况。从实践来看，各乡镇人民代表大会除设立代表资格审查委员会外，有的还设有议案审查委员会等，它们在乡镇人大主席团领导下进行工作①。

---

① 张厚安主编《中国农村基层政权》，四川人民出版社，1992年，第113～123页。

三、乡镇人民代表大会的召开和职权

乡镇人民代表大会是乡镇一级的国家权力机关，每年至少举行一次会议，必要时，经五分之一以上代表提议，可以临时召集乡镇人民代表会议。召开会议时，应首先选出主席团，由主席团主持会议，并负责召集下一次的乡镇人民代表大会会议。乡镇人民代表大会举行第一次会议时，应设立代表资格审查委员会，负责本届人民代表大会代表的补选、罢免和下一届人民代表大会代表资格的审查问题。同时，根据实际情况，设立议案审查委员会，预算审查委员会和其他需要设立的委员会，在大会主席团的领导下进行工作。

乡、民族乡、镇人民代表大会行使以下职权：(一)在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行；(二)在职权范围内通过和发布决议；(三)根据国家计划，决定本行政区域内的经济、文化事业和公共事业的建设计划；(四)审查和批准本行政区域内的财政预算和预算执行情况的报告；(五)决定本行政区域内的民政工作的实施计划；(六)选举乡长、副乡长，镇长、副镇长；(七)听取和审查乡、民族乡、镇的人民政府工作报告；(八)撤销乡、民族乡、镇的人民政府的不适当的决定和命令；(九)保护社会主义全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保护公民的人身权利、民主权利和其他权利；(十)保障农村集体经济组织应有的自主权；(十一)保障少数民族的权利；(十二)保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利。

从 1978 年以来 20 多年的发展来看，我国农村乡镇人民代

表大会制度正在逐步健全，代表会议制度逐步形成程序，乡镇人大主席团逐步成为实体，大多数乡镇设立了人大主席团常务主席的职位，乡镇人民代表大会开始发挥较大的作用，尤其是在乡镇长的选举上已经开始起到决定性的作用。[①]

四、乡镇政府的机构设置和职权

乡镇人民政府是国家设在最基层的一级行政机关，是乡镇人民代表大会的执行机关。根据地方组织法规定，乡、民族乡的人民政府设乡长、副乡长。民族乡的乡长应由建立民族乡的少数民族公民担任。镇人民政府设镇长、副镇长。

乡、民族乡、镇的人民政府每届任期 3 年，实行乡镇长负责制，由乡镇长主持乡镇人民政府的工作。乡镇的机构设置有两大类，一类是乡镇人民政府根据工作需要设立的隶属于乡镇的工作部门，一般设立办公室或助理员，分管民政、司法、农业、工业、文化教育、调解、计划生育等工作。除了这些隶属于乡镇政府的工作机构和人员外，还有一类是上级政府在乡镇的派出机构，我们将在下一个问题中介绍。从总的情况来看，我国乡镇人民政府的机构设置各地差别较大，五花八门。有的地方还沿用过去的助理员制，乡镇政府除正副乡镇长外，只配有若干助理员；有的地方既配有助理员又设置少量工作机构，即各种办公室等；还有的地方完全不设助理员，而是按照与上级职能部门对口设置各种办公室等；还有少数地方实行“委办”制等[②]。

---

① 李学举等《中国乡镇政权的现状与改革》，中国社会出版社，1994 年，第 16～18 页。

② 张厚安主编《中国农村基层政权》，四川人民出版社，1992 年，第 195～199 页。

由于乡镇人民政府是国家最基层的一级政府，因此其执行职能较多，而决策职能较少。根据地方组织法规定，乡、民族乡、镇的人民政府行使以下一些职权：

（一）执行乡级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，发布决定和命令；

（二）执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算、管理本行政区域内经济、教育、科学文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作；

（三）保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其它权利；

（四）保障农村经济组织应有的自主权；

（五）保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；

（六）保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；

（七）办理上级人民政府交办的其它事项。

鉴于政社分开后，不少地方乡（镇）政企职责不分的情况，1986 年发布的《中共中央关于加强农村基层政权建设工作的通知》中，将政府的管理经济的职责具体规定如下：制订本行政区域内的经济和社会发展规划并组织实施；协调本行政区域内农村、各经济组织间的关系；监督各经济组织和个体户认真执行国家的法律、法规和政策；保障各经济组织和个体户的合法经济权益，取缔违法经营，打击经济犯罪活动，管理乡级财政，指导和监督合作经济组织，做好财务会计、经济统计和其他经济管理工

作;管理和推广科学技术成果①。

五、上级政府在乡镇的派出机构和条块关系

实际上,乡镇政府的机构设置中除了隶属于乡镇政府自己的工作部门和工作人员之外,还有一类是县级政府在当地乡镇的派出机构,它们一般接受县级政府和乡镇政府的双重领导,这就是农村基层干部和农民群众俗称的“七所八站”。当然,这类机构的数目各地有异,未必一定就是15个,在中等乡镇一般要达到30个左右。

所谓“所”,一般是政府机构,即工商行政管理所、税务所、公安派出所、司法所、财政所、土地管理所、粮食管理所、邮电所、农业银行营业所、信用社、统计科等。所谓“站”一般是政府所属的行政性事业单位,主要是为农民提供社会化服务,这类机构有:广播站、农电站、农机站、农技站、林业站、水利站、种子站、文化站、兽医站、农经站等。

具体从职能上来分,这些机构可以分为六大类:

1. 政法部门:法庭、公安派出所;

2. 社会行政管理部门:交通运输管理所、电管所、邮电所;

3. 经济行政管理部门:税务所、工商所、财政所、经管站、物价所(员)、计量所(员)、统计站(员);

4. 农、林、水、医、学等事业单位:农科站、农技站、农机站、水利站、林业站、卫生院、兽医站、畜牧站、文化站、广播站、电影站、植保站、蚕桑站、多种经营服务站、教育组;

---

① 张厚安等主编《中国农村基层建制的历史演变》,四川人民出版社,1992年,第198~204页。

5. 金融部门：农业银行营业所、信用社；

6. 经济单位：供销合作社、食品站、粮管所、种子站、烟草收购站。

这些机构都要受县级部门的直接管理，管理权限则各有不同。有的部门，如工商所、税务所、法庭、邮电所，不仅人、财、物三权在上，有的甚至连党的关系也在上。而其他一些机构，许多是三权在上，但党的关系归乡镇党委管理。还有的部门一些事业单位人事权也在乡镇，如农机站、文化站等，但这些人员的工资关系则在上面，或由上面发出一部分工资①。

因此，这些机构名义上是由县级人民政府的业务主管部门和乡（镇）人民政府"双重领导"，但是，在大多数地方，目前实际上它们的业务工作、人事调动、工资关系、机构的设置和撤销等，仍是均由主管部门掌握，而对乡镇经济和社会发展负全面责任的乡（镇）政府，只是代管党团的组织关系和进行工作协调。也就是说，农村基层政府过程在总体上呈"部门掌权，政府协调"的格局，"七所八站"所处理的本职业务所必需的各种资源是掌握在"条条"的手里。由于乡（镇）政府不具备对各项工作的全面、综合调控权，而各所站"各事其主"，而且勿庸讳言，加之乡镇政府的规格相对较低，导致乡镇一级的"条块关系"方面的问题，比它们之上的任何一级政府面临的"条块关系"都要突出。

为此，从 80 年代中期以来，"下放所站，还权于乡"的呼声一直很高。一些县在进行综合改革试点时，已有把"七所八站"全面下放给乡镇的较为成功的实践。很明显，今后的趋势是，改变乡

---

① 李学举等《中国乡镇政权的现状与改革》，中国社会出版社，1994 年，第 39～40 页。

镇一级政治领导、行政管理、企业和事业活动等相互交织、条块结合、条条掌权、块块协调的现行体制，代之以有重点、分层次逐步地把驻乡镇的条条机构和单位交给乡镇政府管理的体制，以便把基层政权所可能掌握的人力、物力、财力等集合起来，把基层社区的各项事业办好。县级政府原来掌握的机构和单位下放以后，县本部的机构和单位在全县进行综合改革的过程中，政企分开，政事分开，一部分作为政府机关继续履行政府职能，大部分则建设成为以县城为基地，直接面向全县农民的服务性机构。①

第三节 乡镇的党组织

一、党在乡镇的组织系统

党的基层组织在乡镇一般有三个层次：第一，在乡镇一级建立党的委员会（简称党委），一般设书记 1 人，副书记 1 至 3 人（一般其中一人兼任乡镇长），另设组织委员 1 人，宣传委员 1 人，委员 2 人（一人管妇女工作，一人管民兵工作，一般称武装部长）。乡镇党委是全乡镇区域内的领导核心，对全乡镇实行政治领导、思想领导和组织领导。根据党章规定，乡镇党政机关中的基层支部不领导本单位的业务工作，但应当对包括行政负责人在内的每个党员在执行党的路线、方针、政策和遵纪守法、联系群众等方面，以及他们的思想、作风、道德品质等方面的情况进行监督，协助行政领导改进工作，提高效率，克服官僚主义，并把

① 朱光磊《当代中国政府过程》，天津人民出版社，1997 年，第 426～428 页。

了解到的机关工作的缺点、问题通知行政负责人或报告党的上级组织。

第二，在村(居)民委员会和乡镇企事业单位建立党支部委员会或党总支委员会。在村(居)委会和尚未实行行政首长负责制的事业单位中，党支部或党总支领导本单位的工作，对本单位的重大原则问题进行讨论并做出决定，同时保证行政负责人充分行使自己的职权。企业和实行首长负责制的事业单位中党的基层组织，对党和国家的方针政策在本单位的贯彻执行实行保证监督，支持行政负责人按规定充分行使职权，并对重大问题提出意见和建议。

第三，在村民小组一级建立党小组或党支部，带领党员和积极分子在农村各项工作中起核心保证和模范带头作用。

二、乡镇党委的职责

乡镇党委是乡镇党组织的领导核心，所以我们在这里重点讨论乡镇党委的工作职责：

第一，贯彻执行党的路线、方针和政策，执行中央和上级党组织的各项指示，保证国务院和上级政府的指示在本地区的实施。乡镇党委必须根据本地实际情况，执行农业是国民经济基础的方针，落实党的各项农村政策。

第二，对本辖区的重大问题提出决策。在乡镇范围内，有关政治、经济、社会各项重大事务的决定权在乡镇人大，执行机关是乡镇政府。但作为地方性基层党组织的乡镇党委，对上述各项重大问题有责任依据党的路线、方针、政策和本地人民的意愿提出决策建议，再由乡镇人大讨论并形成决议，交由乡镇政府执行。

第三，向乡镇人大和政府推荐主要干部。组织路线的核心问题是干部问题。乡镇人大和乡镇政府的干部，特别是主要干部的优劣决定着党的路线、方针能否顺利地在乡镇得到贯彻实施。乡镇党委必须按照革命化、年轻化、知识化、专业化的“四化”方针，坚持贯彻群众路线与组织考察相结合的原则，向乡镇人大与政府推荐优秀干部。

第四，加强对共青团、妇联、科协和民兵等群众组织的领导，支持和协调本地区各群众组织的活动，充分发挥他们在农村社会主义改革与建设事业中的作用。

第五，抓好本地区的思想政治工作和精神文明建设。乡镇党委要经常向广大群众宣传党的路线、方针、政策，组织他们学习马列主义、毛泽东思想，进行社会主义、爱国主义和集体主义思想教育，支持乡镇政府发展科学、文化、教育事业，积极开展创建“文明村”、“文明家庭”活动，使广大农民成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义劳动者。

第六，搞好党的自身建设工作。乡镇党委要组织党员进行政治学习和科学、文化业务学习，加强对党员的管理，严格党的组织生活，监督党员切实履行义务，遵守纪律，保障党员的权利不受侵犯，充分发挥党员在农村两个文明建设中的先锋模范作用，领导、支持村党支部的思想和组织建设工作，开展党内的批评与自我批评，揭露、改正工作中的缺点和错误；教育监督党员和干部严格遵守国家的各项制度，并同各种敌视社会主义建设和改革事业的犯罪分子进行斗争①。

---

① 张厚安主编《中国农村基层政权》，四川人民出版社，1992 年，第 339～340 页。

第四节　乡镇政权建设中存在的问题及改革设想

乡镇政权是中国农村最基层的政权，在农村政治中发挥着非常重要的作用，但是由于中国的乡镇政权体制在不长的历史时期内经历了很多演变，目前仍然处在一种改革过程之中，因此目前的乡镇政权建设就存在不少的问题。这一节就是分析这些问题的表现，并试图提出一些改革的思路。

一、当前乡镇政权建设中存在的问题

从我国乡镇政权的运行和政治效能来看，我国的乡镇政权建设中还存在不少的问题，这些问题直接影响了乡镇政权在农村政治生活中应该发挥的作用。总体看来，这些问题主要存在于以下几个方面：

1. 党委决策与政治多中心的矛盾

这里的主要问题是乡镇党政领导出现的失序现象，在1979年以前，党委一元化领导不存在障碍，但在1979年以后，出现了一些新的制度性因素，即民主与法制建设加强，乡镇人大日益发挥功能，乡镇行政事务日增，乡镇政府职能逐渐扩大；干部实行结构工资制，每个党政机构都要厘定行政级别，党委与政府只能属于平等的正乡级机构。在这种新的格局中，乡镇一级出现了三大正乡级机构：党委、政府、人大主席团，有的还加上农工商总公司或政协联络处(组)。三个正乡级干部，究竟谁是一把手呢？书记们对于“党政两个一把手”的说法断然否定，那么党委如何处理与权力机关和行政机关的关系，至今并没有形成新的办法。党

政联席会已经取代了党委会的决策功能，但联席会显然更缺乏规定，更不规范，因而乡镇领导体制中矛盾空前增多。这在各地是普遍现象。据辽宁省调查，在全省1254个乡中，有313个乡镇领导班子不够团结，占25%。这些不团结的班子有三种状况：一是工作有摩擦，不够协调的占30%；二是面和心不和，貌合神离的占50%；三是矛盾公开化，互相拆台的占20%[①]。出现这些问题的根本原因，主要是党委按传统的一元化方式进行领导，而人大、政府则要按新的制度进行工作，这一老一新，必然发生冲突。

2. 乡镇机构与县级部门之间的条块矛盾

如第三节所述，在乡镇一级的行政机构中除了乡镇政府内设的之外，还有很多上级政府下设的派出机构。由于待遇、权限、干部管理和工作协调中存在的问题，就产生了这乡镇机构与县级部门之间的条块矛盾。过去，乡级组织非常简单，一切皆听命于县，毫无自主权。但是在经济发达以后，乡镇迫切需要扩大政府职权。乡与县级部门下派机构之间的矛盾，就是乡与县之间的矛盾，这种矛盾表明，需重新确定乡作为农村基层政权的特殊地位，应该赋予其新的社会职能。

3. 乡镇干部的地缘血缘因素与乡镇政权建设统一性的矛盾

目前乡镇干部身份太多，工资渠道各异，况且本乡人又占绝对优势，乡镇一般干部也缺乏统一培训。在乡镇干部本土化的同时，乡镇机关中的血缘、宗法关系也在发展，这主要是由于受通婚范围的限制，乡邻们很容易发生姻亲关系，同时乡镇机关的勤杂人员的补充成了安排干部亲属、子女的就业途径，因此就会出

---

① 王振耀《全国乡镇政权的现实结构及立法的基本依据》，载于李学举等《中国乡镇政权的现状与改革》，中国社会出版社，1994年。

现乡镇机关不少干部之间的血缘或姻缘关系，出现了“老子坐车，儿子开车，女儿倒开水，女婿管文件”的滑稽现象[①]。而乡镇工作则必须统一要求，这就势必发生矛盾。如乡镇领导干部要实行回避，而在合同制干部中就行不通。乡镇干部如有一些违纪行为，处理起来，受到各种关系牵制，也难于办理。另外，在乡镇干部的编制上也存在着问题，在发达地区编制管理失灵，乡镇可以自聘干部；而在贫穷落后地区，专职专人使乡镇干部的工作苦劳不均，编制管理反而显得过于宽泛。另一个问题是干部缺少正常积极性。

4. 管理经济的职能与权限之间的矛盾

计划经济与市场经济直接交叉，使乡镇置身矛盾的焦点，乡镇干部的经济管理方式和乡镇机构设置左右摇摆，难以正规。如果说，在城市，计划经济与商品经济的结合还能够产生有机统一的话，那么，在农村，两种经济不仅很难结合，甚至处于对立状态。市场经济是农民自主经营的经济，他们可以根据市场行情去自由经营，计划经济则是国家安排的事情，全靠乡镇干部强制推行，与民争利。前者如农民自由经营企业、贩运等，后者比较明显的是种植烟草、甜菜等，国营工厂要依靠这些挣高额利润，于是通过指令要乡镇干部督促农民完成，而如果市场波动，国营工厂又不负责任，农民便受害无穷。如河南一些地方前几年种烟，农民欢喜而种，败兴而收，最后烟卖不出去，成为烟灾。类似现象，使乡镇政府客观上成了不负责任的生意人，损害了农村基层政权的权威和形象。

---

① 王振耀《全国乡镇政权的现实结构及立法的基本依据》，载于李学举等《中国乡镇政权的现状与改革》，中国社会出版社，1994 年，第 33 页。

5. 乡镇干部的不规范行为与农民民主意识增强之间的矛盾

如上一章我们讨论过的，农村基层干部中存在着综合素质低、工作效能差、工作制度化程度低、贪污腐败、行为失范等问题，这些问题在乡镇干部身上都有所体现，并且有的还比较突出。由于乡镇干部的主要直接工作对象主要是农民，而农村改革后的农民由于利益独立性和生产经营自主性的确立，使农民的民主意识明显增强，行为更具有独立性。因此乡镇干部的不规范的行为就会与农民发生直接矛盾，引发一系列问题[①]。

二、乡镇政权建设的改革思路

为了让乡镇政权在农村政治中充分地发挥其应有的作用，针对乡镇政权建设中存在的这些问题，我们应该在哪些方面做出进一步的改革呢?近些年来各地各级政府，尤其是乡镇政府在实践中已经做出了一些有益的探索，我们在这里不想对具体的改革方案进行详细讨论，只是想原则性地提出一些改革的思路。

1. 规范乡镇政府和乡镇党委的关系

改革开放以来，党政关系一直是困扰我国各级政权的主要问题，确切地说，迄今为止这个问题只在中央一级解决得比较好，地方各级政权都或多或少地由于这个问题而分散精力。这不是有关领导干部的“人”的问题，而主要是一个“制度”的问题。在中央一级，党政的职能分工比较容易解决，而到乡镇一级，由于改革开放前党的一元化领导的长期影响，加上坚持党的领导的这个抽象原则很容易被干部和普通群众具体化，造成党政职能

① 王振耀《全国乡镇政权的现实结构及立法的基本依据》，载于李学举等《中国乡镇政权的现状与改革》，中国社会出版社，1994年，第44～46页。

不清、关系混乱。因此理顺乡镇党政关系，恐怕只靠一些原则性的文件和精神是不够用的，应该从国家的层次上把二者的分工具体化、制度化。

2. 确立乡镇人大对乡镇政府的主导地位

我国实行人民代表大会的国家机构体制，各级人大构成了国家的权力机关，同级的其它国家机关，如行政机关、审判机关和检察机关都由它产生、对其负责、受其监督。具体到乡镇一级，乡镇政府应该由乡镇人大选举产生、对它负责、受其监督，但是在实际政治生活中，乡镇人大的职权远远不能行使出来，其在乡镇一级国家机关中至高无上的地位也远远不能体现出来，相反，乡镇政府相对乡镇人大来说却反而成了权力的中心。这是对我国人民代表大会制度的严重扭曲。这说明我们的一些具体制度在机构设置和工作程序上还缺乏科学的规定性，还不足以全面支持我国的人民代表大会制度。

3. 加强乡镇干部队伍建设

政策制定以后，干部就成了决定性的因素。乡镇政权作为最基层的政权虽然也要制定本区域内的一些政策，但是其更主要地是执行国家和上级有关部门的政策，即使是乡镇制定的政策，也往往是把国家或上级的有关政策具体化，或者是为完成国家或上级的政策目标而制定政策，因此乡镇干部的素质就成了影响乡镇政权政治效能的重要因素。再加上乡镇干部要和农民直接打交道，因此他们的工作方式、态度和效率等，就直接影响乡镇政府在农民心目中的形象，关系到农村基层政权的政治权威和政治合法性问题。因此加强乡镇干部队伍建设具有非常重要的意义。

具体来说，尽管加强对现有乡镇干部的培训当然是必要的，

但是并不是问题的关键。如果没有一个严格、公正和合理的干部录用机制，培训和教育只能是一种低层次的重复和浪费而已。前几年有些地区通过公务员考试的办法公开招聘乡镇工作人员，受到了农民的热烈响应，这不失为一种好的机制，可惜这种方法没有坚持下来，也没有在全国推广开。同时，为了加强乡镇政权的民意基础，在条件成熟和时机适当的地方，不妨多进行一些乡镇长直接选举的尝试，对于乡镇党委实行某种程度的"两票制"[1] 恐怕也并无不可。另外，国家应该从长远发展的出发点在国家层次上制定相关政策，适当地吸引一些大学毕业生充实到乡镇干部队伍中来，将来对于农村乡镇政权建设应当会大有好处的。

4. 下放县级部门在乡镇的下设机构

县级部门设在乡镇的垂直部门的增多，造成了县乡之间的条块分割和矛盾，严重影响了乡镇政权职能的正常发挥。因此从80 年代中期以来，全国各地就开始探索解决条块问题的方案。1984 年内蒙古卓资县最早对乡镇实行简政放权，1986 年山东莱芜市对乡镇的简政放权成为全国的典型，在中央(1986)22 号文件要求对乡镇简政放权以后，全国各地纷纷开展了简政放权[2]。但是迄今为止，在乡镇一级对于条块分割的怨言仍然不绝于耳。随着农村社会经济文化的发展，乡镇政权的职能也在不断扩大，在精简机构、提高效率的前提下，本着归乡镇政府处理最为适宜

---

① "两票制"是在村民自治的实践中农民的一个创造，主要内容是经过党员选举产生的党支部成员，也要经过普通农民群众的信任表决，在以后的章节中还会有详细介绍。

② 王振耀《全国乡镇政权的现实结构及立法的基本依据》，载于李学举等《中国乡镇政权的现状与改革》，中国社会出版社，1994 年，第 42 页。

就归乡镇政府处理的原则，应该尽可能地向乡镇政府下放权限，并且作为一级政府的机构设置，如果可能的话，应该尽量以法的形式规定下来。

第六章

村民自治和村民委员会

村民自治在中国农村的实施引起了轰动效应，它不仅吸引了新闻媒体的注意力，而且也掀起了学术上的研究热潮；它不仅吸引了中国人的视线，而且也在一定程度上引起了国际上的关注。在某种程度上，有人已经把它与欧洲中世纪的城市自治、美国新英格兰地区的市镇自治相提并论了。作为一种全新的农村社区制度，村民自治与中国农村传统的社区制度存在着天壤之别，1998 年正式的《中华人民共和国村民委员会组织法》的颁布，向人们明确宣告了中国在农村地区继续推行村民自治的决心。那么村民委员会作为村民自治的组织载体，就必然成为我们研究农村政治不可缺少的重要政治结构。

第一节　村民自治与村民委员会的缘起与发展

一、什么是村民自治？

简单地讲，村民自治是在中国农村推行的一种社区制度，它

的主要特点是由村民自己决定属于本村内部的事务，其它组织和政府无权干涉，即村民通过“实行民主选举、民主决定、民主管理、民主监督”自我管理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，维护社会治安等。[1]

那么村民自治同过去农村的村级制度有什么根本的不同呢？有人解释说过去的村干部是由政府任命的，而实行村民自治后的村干部则是由村民选举产生的。这种说法不仅是对村民自治的内涵认识不清，而且也是对新中国以来农村情况的了解不够。农民选举村干部并不是村民自治以后才有的现象，由农民选举村干部在新中国成立以来是很普遍的，即使在人民公社时期也不例外，在《农村人民公社条例修正草案》(即“农业六十条”)中就规定，“生产大队的大队长和其他管理委员、监察委员，都由大队社员代表大会选举。”“生产队的队长、会计和其他管理委员、监察委员或者监察员，都由生产队社员大会选举，任期一年，可以连选连任。”[2] 甚至在文化大革命期间，不少地方也仍然实行村民投票选举村干部。那么村民自治与以前的农村社区制度的根本区别在哪里呢？

第一，村民自治要求村委会的成员(即村干部)必须由村民直接选举产生，任何组织或个人不得指定、委派或者撤换村委会成员[3]。即民主选举村干部是由法律的形式规定下来的，不经过民主选举产生的村干部都是非法的，而不像过去那样村干部既可以由任命产生、也可以由选举产生，选举不选举无所谓。并且，

---

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条。

② 《农村人民公社工作条例修正草案》(即“农业六十条”)第十八条和第三十八条。

③ 《中华人民共和国村民委员会组织法》第十一条。

对于选举产生的村干部，乡镇政府也不能随意撤换、罢免，撤换和罢免村干部时需要经过村民大会表决决定，而不是像过去那样，尽管生产大队干部是由农民选举产生的，但上级组织可以不经过农民的同意随意撤换和罢免。

第二，也是最重要的一点是：在村民自治以前，不论是任命产生的村干部还是选举产生的村干部，他们都必须要向上级政府负责，而不需要向村民负责；而实行村民自治以后的村干部首先必须向村民负责，而不是向乡镇政府负责。即村民真正成了自己本村事务的主人，涉及村民利益和公共事务的决定须经村民讨论做出①，村干部权力产生和依赖的源泉是自下而上的，而不再是自上而下的了。这一点正是村民自治的核心所在。

第三，需要补充的是，村民自治并不意味着村民不受法律的约束，可以想干什么就干什么了，这绝不是村民自治与过去的村级管理制度的区别。所谓的村民自治是有适用范围的，是指在涉及本村村民内部的公共事务时由村民民主协商、讨论决定，“自我管理、自我教育、自我服务”②。村民自治的范围和权限本身就是由法律和制度规定和保障的。

以上只是村民自治最一般的一些特点、尤其是与过去的村级管理制度相比较体现出的特点，至于它的具体内容，我们会在下面对它产生的背景和发展过程、村民委员会的地位和职能、组织结构、选举过程以及运行模式的分析讨论中逐渐加深认识。需要说明的是，村民自治在中国农村的推行并不是少数领导人的异想天开，它实际上是有深刻的社会历史背景的，是中国农村经

---

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》第十九条。

② 《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条。

济社会发展的必然要求。

二、人民公社的解体需要一种新的农村社区制度

50年代末开始实行的人民公社制度，集经济、社会和政治为一体，对农民实行严厉的控制，对经济发展形成了严重的破坏。到70年代末期，人民公社制度已经山穷水尽，导致农村出现普遍的贫困化。农民不满情绪逐渐加重，农村面临着严重的社会矛盾和不稳定。

中国领导人经过几番较量，终于采取了务实的态度，接受了农民创造的家庭联产承包责任制，在1978年底开始了农村经济的改革。家庭联产承包责任制的实行使人民公社对农村社会资源的掌握和生产经营都失去了控制，这就使作为集经济、社会与政治为一体的人民公社制度的基础坍塌了，人民公社制度无法再像过去那样履行它的职能了。在这种情况下，中国在1983年实行政社分开，恢复了乡镇政府的设置。

公社制度在公社范围内是一个"公社－大队－生产队"的密不可分的三级体系，公社失去了对农村社会资源和生产经营的控制的同时，行政村一级的大队权威也同时失去了合法性的基础，过去的行政命令和指挥再也不灵了。于是在村一级就出现了许多事没人管、大队干部想管又管不了的局面，农村出现了一定程度的无序和混乱状况，正如中共中央1982年1号文件所指出的："农村一部分社队基层组织涣散，甚至陷于瘫痪、半瘫痪状态，致使事情无人负责，不良现象在滋长蔓延。"[1] 可见，农村经

---

① 中共中央文献研究室《三中全会以来重要文件选编》（下册），人民出版社，1982年，第1061页。

济的改革和人民公社制度的解体使中国农村迫切需要一种与之相适应的新型社区制度。

三、中国农民创造了新的社区制度——村民自治

在农村实行家庭联产承包责任制不久，在80年代初，面对大队想管管不了、不知道怎么管的无所适从的局面，一部分地区的农民创造了自己管理本村公共事务的组织形式——村民委员会。1980年2月，在广西壮族自治区的宜山县合寨大队的果作等六个生产队的85户农民创立了我国第一个由村民实行自我管理、自我教育和自我服务的农村基层群众性自治组织——村民委员会①。其后这种新的村级组织形式就在宜山县一带扩散开来，当时名称并不统一，有称“村管会”的，也有称“议事会”的，还有的称“治安领导小组”等，主要用于维持社会治安、调解村民纠纷和管理公共设施等。这一做法很快在全国引起了反响，许多地方开始纷纷效仿。

正如家庭联产承包责任制来自农民的创造一样，村民自治也是中国农民的一个伟大创造。在人类历史的发展过程中，当社会形势需要制度创新时，往往是最基层的人民最早能深切地感受到这种迫切的需要；并且制度创新的最早蓝图并不总是产生于最高领导人的头脑中，相反，它往往最早产生于基层实践者的行动中。村民自治在中国的发展过程中，中国共产党的明智之处就在于它认可了农民的这种创造，并且把它制度化，对它进行宣传、支持和鼓励。

① 《乡镇论坛》，1999年第2期，第3页。

四、国家适应形势的要求积极推行村民自治

由农民自己创造的这种新型的社区管理制度正好适应了人民公社制度解体后农村的需要，中国领导人敏锐地认识到了这种新型制度的意义和价值，尤其是当时担任全国人大常委会委员长的彭真对此极为关注和支持，积极促进村民自治的发展。如在 1987 年 3 月 16 日，彭真在全国人大常委会审议村民委员会组织法时说，旧中国没有给我们留下民主传统，我国的民主发展要通过"全国人大、各级人大自上而下，发展社会主义民主，健全社会主义法制……(同时)从下而上，从村民委员会、居民委员会发展群众自治……(这样)，上有全国人大、各级人大，加强民主与法制，下有群众自治，上下一夹，作用就大了。"[①]他还指出，"把村民委员会搞好，等于办好八亿农民的民主训练班，使人人养成民主生活的习惯，这是发展社会主义民主的一项很重要的基础工作。"[②] 在党和国家领导人的支持下，这种新型农村社区制度就得到了国家的认可，被纳入到国家法律的框架之中。

村民委员会首先是在 1982 年 12 月被写进了新宪法的第 111 条："城市和农村居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。"村民委员会第一次在中国以宪法的形式规定下来了。其后，在 1983 年中共中央、国务院发出的

---

① 白益华《中国基层政权的改革与探索》，中国社会出版社，1995 年，第 294 页。

② 白益华《中国基层政权的改革与探索》，中国社会出版社，1995 年，第 447～448 页。

《善于实行政社分开建立乡政府的通知》中也提到要建立村民委员会，不过那时建立村民委员会时，还没有普遍进行真正的选举，很多地方的村委会成员都是指派产生的。

第一个对村民自治做出了明确而具体规定的专门法律是1987年11月在六届全国人大常委会第23次会议上通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》。试行法共分21条，对村民委员会的地位和职能、产生方式、组织结构和活动原则，以及它与乡镇政府的关系等都做出了相应的具体规定。该法从1988年6月1日起在全国推行，到1992年全国各地都实行了基层民主选举，其中20个省、市、区已经进行了两次村委会换届选举，到1995年先后有24个省、市、区制定了实施《村民委员会组织法》的细则。据1997年底统计，全国农村共有91万个村委会，378万个村干部。到1998年，全国农村普遍进行了三次换届选举，部分省市区已经完成了第四次换届选举①。而山东省莱西市已经在1998年底成功地进行了第六届村委会换届选举②。

1998年6月，当《村民委员会组织法》在全国已经推行了十年的时候，全国人大办公厅发出通知，向全国公布《中华人民共和国村民委员会组织法(修正草案)》，广泛征求全国民众的意见。经过广泛征求意见和讨论，1998年11月4日，全国九届人大常委会第五次会议通过了正式的《中华人民共和国村民委员会组织法》。从此开始，村民自治在中国农村开始进入了深入发展期。

---

① 《多吉才让答中外记者问》，见1998年第7期《乡镇论坛》。

② 《乡镇论坛》，1999年第7期，第9页。

第二节　村民自治的主要内容

一、村民委员会的地位

《村民委员会组织法》第二条和第四条规定："村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。""乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。""村民委员会协助乡、民族乡、镇人民政府开展工作。"这些规定明确告诉人们以下三点：

第一，我国农村村民自治的组织载体是村民委员会。

第二，村民委员会的法律地位是"基层群众性自治组织"，它既不是一级政府，也不是任何一级政府的派出机构或下属机关。换言之，它是自治组织，而不是什么行政机关。所以，如果现在我们仍然称实行了村民自治的村为"行政村"，那就不恰当了。

第三，作为自治组织而不是行政机关，村民委员会是没有什么上级的，乡镇政府不能被视为村民委员会的上级机关。乡镇政府和村民委员会之间不是行政领导关系，而是乡镇政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，村民委员会协助乡镇政府开展工作。

二、村民委员会的组织结构

根据《村民委员会组织法》的规定，村民自治的基本组织结构主要有两层，即由全体村民参加的村民会议和由选举产生的村民委员会，村民会议是决策机构，村民委员会则是执行机构。

不过,《村民委员会组织法》第二十一条还规定,在人数较多或居住分散的村可以推选产生村民代表,召开村民代表会议。而在实际运行中,大多数的农村都选举了村民代表,成立了村民代表会议。这样,在多数农村的自治组织实际上都是三级组织结构。另外,为便于开展工作,在原生产小队的基础上普遍设立了村民小组作为工作机构。

1. 村民委员会

村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成,由村民直接选举产生,每届任期三年,可以连选连任。村民委员会根据需要可以设立人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。人口少的村民委员会可以不设下属委员会,由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生等工作。村民委员会的主要职权有:

第一,办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

第二,支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权,维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。

第三,宣传宪法、法律、法规和国家的政策,教育和推动村民

履行法律规定的义务，爱护公共财产，维护村民的合法的权利和利益，发展文化教育，普及科技知识，促进村和村之间的团结、互助，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

第四，多民族村民居住的村，村民委员会应当教育和引导村民加强民族团结、互相尊重、互相帮助。

总之，村民委员会的职权大体可以分为两大部分：一是自治性的职权，如负责农村公共事务和公益事业、调解民间纠纷、维护社会治安、开展文化活动、管理和维护村里的集体财产、服务与协调村经济活动、保护和改善环境等；另一部分是协助乡镇政府履行行政性的职权，如推动和促进农民履行纳税、服兵役、义务教育、计划生育、农产品定购合同等义务等。

2. 村民会议

村民会议由全体成年村民组成，讨论和决定涉及全体村民利益的事务。由于村民自治是一种直接民主，因此村民会议是村民自治的最高决策机关，村民委员会向村民会议负责并报告工作，村民会议有权撤换村委会的成员。

村民会议的主要职权有：第一，创制权，即根据国家有关法律精神讨论、审定、修改和通过本村村民自治活动的基本章程和规则。第二，选举权，即选举村民委员会，撤换和补选村民委员会成员。第三，决策权，包括审议和通过村的经济和社会发展规划、年度工作计划，并做出相应决议；讨论、决定涉及全体村民利益的重大问题。第四，监督权，包括监督、审查村财务，监督自治组织工作机构和人员。第五，否决权，即否决和修改村民委员会不适当的决议和决定。

村民会议所拥有的权力通过多种形式加以具体化。这些形式有：(1)村民大会，即由全体有资格的村民参加的会议，是村民

会议的最高形式，行使村民会议最重要的职权，如讨论、审定村内重大事务，选举村民委员会，听取村委会的报告等。(2)户代表会议，由于农村实行分户经营，一些涉及各家各户共同利益的村务，通常召开由每家每户派一名或几名代表参加的会议来决定。(3)部分村民会议，即由一部分村民参加的会议。主要是讨论、审定一些与部分村民有关的事务，会议的决定一般也只对与会村民有效[①]。

3. 村民代表会议

又称村民议事会。在1987年出台的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》中并没有设置村民代表会议这个机构，但是各地农村在村民自治的实践中为了解决召开全体村民会议的实际困难而创制了这个机构。由于村民代表会议在村民自治中起到重要作用，所以1998年正式的《中华人民共和国村民委员会组织法》对它作了专门规定："人数较多或者居住分散的村，可以推选产生村民代表，由村民委员会召集村民代表开会。"与村民会议不同的是，村民代表会议是由村民选举出一定数量的代表组成的会议。其职权是讨论决定由村民会议授权的事宜，代表村民行使自治权。

4. 村民小组

在实行村民自治的过程中，一般是在原生产大队的基础上设立村民委员会，在原生产小队的基础上设立村民小组。村民小组设有小组长，组长由村民小组会议推选产生。作为村民自治最低一级的机构，村民小组实际上也起着相当重要的作用，因为与村民利益直接相关的责任田的承包与变更、生产互助、水利灌溉

---

① 徐勇《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社，1997年，第82页。

等往往都是在村民小组的层次上进行的。其主要职权是：落实乡村交给的各项任务；向村民委员会反映本组村民的意见、要求和建议；处理小组内部的各项事务，如发包土地、兴修水利等。

三、村民委员会的选举

村民委员会的选举既是村民自治的一项重要内容，同时也是决定村民自治能否真正运行的基础，因此在我国现阶段，村民委员会的选举在村民自治中就居于一种非常重要的地位。

1. 选举的组织

中国农村的村委会选举主要是以省级政府为统一的单位组织运作的，省级政府决定全省范围内村委会选举的主要事项，在村委会选举的宏观领导和组织中扮演着主要角色。省级政府对村委会选举的领导和组织，主要是根据有关法律制定村委会选举规则，其具体职能是：(1)确定选举时间，一般在冬春农闲季节；(2)确定村委会的届次；(3)规定村委会选举组织领导体制；(4)规定选举基本步骤；(5)提出选举工作的主要措施和办法；(6)监督选举工作，纠正违法现象等。

县级政府是村委会选举的宏观领导和具体实施的联接点，在村委会选举的领导和组织中发挥着最为重要的作用。县级选举机构的主要职能有：(1)宣传动员，包括宣传有关法律、法规，编写宣传提纲，印发选举材料，领导人发表讲话等；(2)规划试点，包括部署、指导和监督选举，制定规划，提出要求，先行试点；(3)培训指导，培训乡级指导选举的负责人员；(4)财政支持，由县财政划拨选举经费；(5)确定规划，包括确定选举方式、提名方式和选举日；(6)监督仲裁，监督选举过程，处理选举工作中的申诉及问题。

乡直接面对村，并担负着指导村委会的职责。乡主要是根据县的工作部署，具体实施村委会选举的领导和组织工作。在选举之前，乡一般都要成立选举机构，其人员类型与县级相同，其职责也与县类似。与县不同的是乡要直接介入村的选举。除了负责选举整个过程的工作之外，乡一般还派干部到村，具体负责村委会选举的指导、监督和仲裁等工作并审定选举程序。

村委会的民主选举最终落实在村，村民以村为单位进行民主选举。因此，村一般设立有三人以上组成的村委会选举领导机构，其成员大多为村党组织成员、村委会成员、村民小组长、村民代表等。人员的产生方式各地不一样。村选举机构的职责主要有：(1)宣传和组织村民学习有关法律文件；(2)登记、审查和公布有选举权的村民名单；(3)确定本村选举办法并提请村民会议通过；(4)提名、推荐并经过讨论，确定和公布正式候选人名单；(5)组织召开选举大会；(6)确定选举结果，公布当选人名单；(7)处理选举全过程的日常事务。

选举组织机构成立后，便进入选举动员和选民登记阶段，村委会民主选举的实际运作正式开始。选举动员是选举机构通过各种传播手段将村委会选举的目的、意义、时间、方法、程序及有关事项告知基层干部和村民。主要方法有：(1)通过确立选举日期，在选举前集中时间进行宣传动员；(2)通过召开村民组织、党组织、团组织、妇女组织等有关组织会议进行宣传动员，培训骨干；(3)通过张贴标语、办板报专栏、印发宣传品等传播方式，传递有关选举信息。

2. 候选人的产生

1988 年颁布的《村民委员会组织法(试行)》仅仅规定了村委会成员由村民直接选举产生，年满 18 周岁的村民都有选举权

和被选举权，并未对村委会成员候选人的提名方式做出具体规定。因此各地在实践中提名方式就五花八门，提名方式主要有：(1)村民(选民)直接提名。包括选民个人独立提名，选民联合提名，以村民小组为单位提名，自我提名等。(2)村民间接提名，即由一部分选民代表另一部分选民提名。包括村民代表提名，户代表提名等。(3)组织提名。包括村选举领导小组提名，村党支部提名，乡(镇)政府提名等。(4)混合提名，即各种提名方式混合使用。包括村民提名和党支部提名的结合，村民小组、村党支部和乡政府提名三种方法并用，村民代表、村民小组长、党员和村干部召开联席会议提名等[1]。

为了更好地体现村民自治的民主精神，1998 年颁布的正式的《村民委员会组织法》第十四条对村委会候选人的提名方式专门作了具体规定："选举村民委员会，由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应当多于应选名额。"这就意味着从此以后村委会候选人的提名应当只有一种方式：村民直接提名。

3. 选举方式和程序

村民委员会由村民直接选举产生[2]，选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举时设立秘密写票处，当场公布选举结果[3]。

村民委员会的选举一般采取集中召开选举大会的方式进行。其程序为：(1)宣布选举大会开始；(2)乡(镇)领导或选举领

---

① 徐勇《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社，1997 年，第 109 页。

② 《中华人民共和国村民委员会组织法》第十一条。

③ 《中华人民共和国村民委员会组织法》第十四条。

导机构人员致词；(3)宣读并通过选举办法；(4)提名并通过监票员、计票员；(5)清点选民到会人数；(6)清理票箱；(7)检点分发选票；(8)宣布选举纪律和注意事项；(9)监票员、计票员投票；(10)选民填写选票并按顺序投票；(11)清点和统计选票；(12)宣布选举结果；(13)新当选的村委会成员代表讲话；(14)选举大会结束，散会①。

选举村民委员会，需要有半数以上的有选举权的村民参加投票，选举才能有效；候选人获得参加投票的村民的过半数的选票才能当选。以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段当选的，其当选无效②。

4. 村民委员会的罢免

村民自治是农村村民的直接民主，要体现村民当家做主的原则。村民委员会是由村民直接选举产生的，那么村民就应该有权通过一定的程序罢免他们不满意的村委会成员。

《村民委员会组织法》第十六条赋予了村民这个权利。它规定，只要本村五分之一以上有选举权的村民联名，就可以提出正当理由要求罢免村民委员会成员。村民委员会应当及时召开村民会议，投票表决罢免要求。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。1999 年 5 月 24 日，浙江省温州市梧埏镇寮东村村民在村委会的主持下，依法罢免了村委会主任潘洪聪，成为我国村民罢免村官的第一例③。

---

① 徐勇《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社，1997 年，第 112 页。

② 《中华人民共和国村民委员会组织法》第十四和十五条。

③ 《农民日报》，1999 年 6 月 24 日。

四、实现村民自治的途径

村民自治是在社区事务的层次上实现村民自我管理、自我教育和自我服务的直接民主，在中国农村这种缺乏民主基础的环境下，要使这种直接民主真正落到实处、成为人们社区生活的准则，必须要有在现实生活中切实可行的可操作性的具体规定。1988年颁布的试行村民委员会组织法中还没有这种具体规定，广大农民在村民自治的实践中逐渐探索出了一套行之有效的原则和方法，这些原则和方法在1998年颁布的正式的《村民委员会组织法》中得到了具体体现，即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。

1. 民主选举

民主选举就是村民直接选举村民委员会的组成人员，任何组织或个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。这是村民自治的一项重要内容，也是搞好村民自治的基础。通过选举出体现村民意愿的村委会来，才有可能实现村民自治的其它内容，实现村民当家做主。关于村民委员会选举的具体规定前面已经作了详细说明，这里就不再赘述。

2. 民主决策

村民自治作为农村居民的直接民主，其基本精神就是实现村民自己当家做主，决定关系到村民利益的事项。村民对村级事务的决定权，是村民自治权的集中体现，也是村民自治的核心环节。《村民委员会组织法》第十九条对此作了详细规定，要求凡是涉及到村民利益的事项，必须经村民大会讨论决定方可办理。这些事项包括：

第一，乡统筹的收缴办法，村提留的收缴及使用；

第二，本村享受误工补贴的人数及补贴标准；

第三，从村集体经济所得收益的使用；

第四，村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；

第五，村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案；

第六，村民的承包经营方案；

第七，宅基地的使用方案；

第八，村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。

3. 民主管理

村级管理涉及集体财产、公共服务、文化生活、邻里纠纷、社会治安等诸多事项，是村民自治的主体部分。但是由于各地农村千差万别，难以做出一般性的规范，所以《村民委员会组织法》中对此没有做出详细规定，只是指出“村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约”[①]。

一些地区的农村在贯彻实施《村民委员会组织法》及其相应的法规、文件中，制定出一套上合国家法律，下合村情民意的具体规章制度，作为村级管理的直接依据。村级建章立制的内容非常丰富，主要有三个层次。一是村民自治章程，即村级管理的综合性规定，是村级管理的基本准则，被村民称为村中“小宪法”；二是村规民约，即村民行为的具体准则；三是村务管理规则，即对经济、政治、文化和社会等各种村务管理的规定，如村级经济管理、村级财务管理、村的民主政治建设、社会治安管理、村的精神文明建设规定等等。村级管理应是全体村民的自我管理，村民

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十条。

委员会则是村民自我管理的基本组织形式。村的建章立制将对所有参与村级管理的人，即无论是村民群众还是村委会干部的权利、义务、要求等事项都做出了具体、明确的规定。村民和村委会干部依照制度从事管理活动。任何人都不得超越制度，违背规定。由于村干部是主要的管理者，所以一些村为此专门制定了村委会工作准则和村级干部管理细则，规范其管理行为[①]。

4. 民主监督

村民自治是一种直接民主，那么村民自治的监督机制毫无疑问也应该是来自村民的直接参与的监督。《村民委员会组织法》规定，为便于村民对村民委员会的监督，村民委员会实行村务公开制度。

村民委员会应当及时公布下列事项，其中涉及财务的事项至少每六个月公布一次，接受村民的监督：

第一，《村民委员会组织法》第十九条规定的由村民会议讨论决定的事项及其实施情况，主要包括提留统筹的收缴及使用、村民的承包经营方案、宅基地的使用方案、集体经济收益的分配、村办公益事业经费的筹集、村干部的补贴等；

第二，国家计划生育政策的落实方案；

第三，救灾救济款物的发放情况；

第四，水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项。

《村民委员会组织法》还规定：村民委员会应当保证公布内容的真实性，并接受村民的查询。村民委员会不及时公布应当公

① 徐勇《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社，1997 年，第 121～126 页。

布的事项或者公布的事项不真实的，村民有权向乡、民族乡、镇人民政府或者县级人民政府及其有关主管部门反映，有关政府机关应当负责调查核实，责令公布；经查证确有违法行为的，有关人员应当依法承担责任①。

第三节　村民自治中存在的问题和成效

上一节我们主要根据《村民委员会组织法》的有关规定对村民自治的主要内容作了介绍，是从法的角度对村民自治所作的应然性的描述，那么村民自治在我国实践十年来的实际运行状况到底是个什么样子呢？我们又应该如何认识和评价村民自治的成效和意义呢？

一、村民自治运行的实际状况

村民自治在我国农村推行10余年来取得了很大的进展，到现在几乎所有的农村都建立了村民自治组织，各地都在进行村民自治的广泛宣传和深一步的探索和发展。但是迄今为止，到底有多少农村的村民自治已经达到了《村民委员会组织法》中所规定的那种应然的状态呢？从有关专家学者和政府部门所作的调查来看，我国村民自治的实际运行距离我们所期望的标准还有很大的差距。尽管统计数字存在着较大的差距，但是基本结论都是一致的，那就是真正达到《村民委员会组织法》所规定村民自治的要求的农村仍然占少数。下面我们介绍有关学者对村民自治现状所进行的三种分类：

---

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十二条。

1. 张厚安的三分法

对于我国农村村民自治的实际运行状况，华中师范大学农村问题研究中心张厚安教授等人于90年代初从村治的角度提出了“三种类型”说。张厚安认为中国村民自治的现状可以分为三大类型：第一是自治型的村。指强化自治功能，贯彻《村民委员会组织法》较好的村。这类村为数不多，大约占全国总数的25%。第二类是行政型的村。指强化行政功能，同时建立村公所的村治。这类村大约占全国村庄总数的10%。第三类是混合型的村，指在形式上虽贯彻了《村民委员会组织法》，成立了村民自治组织——村民委员会，但是其性质和运行方式未能摆脱传统模式。一般而论，是表象自治化，实质行政化，或兼有自治型和行政型的特点。这类村大量存在于全国各地，大约占全国总数的65%①。

2. 欧博文的四模型说

美国俄亥俄州立大学政治学系欧博文(Kevin J. O'Brien)教授从村民参与和完成国家任务两个向度，将村民委员会和相关组织分为二种类型的四种理论模型：一类是达标的示范村。即达到国家民政部关于村民自治示范村标准，《村民委员会组织法》贯彻较好，村民自治的自身状况和客观效果较为理想。另一类是《村民委员会组织法》实施不完善的村。这类村又分为三种类型：(1)瘫痪村。村民委员会处于瘫痪状态。村民的制度化参与和国家任务完成均不理想。(2)专制村。村民的参与程度低，但完成乡政府任务较好，村组织高度行政化。(3)失控村。村民

① 张厚安《中国农村基层政权》，四川人民出版社，1992年，第476～477页。

参与程度较高，完成国家任务不好，带有某种“独立王国”倾向[①]。

3. 徐勇的两分法[②]

华中师范大学农村问题研究中心的徐勇教授，在他专门研究村民自治的著作《中国农村村民自治》中从村民自身状况与客观效果相统一的标准，将村民自治的实际运行状况分为规范型和非规范型两大类。

规范型是指《村民委员会组织法》等有关法律制度得到有效贯彻执行，村民自治的运作符合村民自治示范村的标准。在规范型的村，村民参与程度高，制度健全，组织功能强，经济和社会不断发展，村民自治与国家行政管理有效衔接。确定规范型村的主要依据是国家民政部制定的村民自治示范村标准。自1990年国家民政部发布《关于在全国农村开展村民自治活动的通知》以后，在政府推动和村民自我创造的双重行为下，全国出现了一批规范型的村。这些村主要是各地的村民自治示范村，其数量不是太多。

非规范型是指《村民委员会组织法》在形式上得以实行，但在实际上没有得到有效贯彻执行，村民自治的运作没有达到村民自治示范村的标准。根据国家有关部门的计划目标，到2000年，争取使全国15%左右的村成为村民自治示范村，即达到村民自治运作的规范性标准。这就意味着，在现阶段，尽管《村民委员会组织法》作为国家法律已在全国普遍实行，全国农村都已建

① 欧博文(Kevin J. O'Brien)《中国村民委员会组织法的贯彻执行》，《社会主义研究》，1994年第5期。

② 徐勇《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社，1997年，第140～147页。

立了村民委员会，但是大多数村的村民自治尚未达到一定标准，处于非规范运作状态。这一类型的情况较为复杂，主要有以下两种类型：

一是行政化的村，这类村在形式上建立了村民委员会这一群众性自治组织，但村的治理基本上沿袭着传统的行政命令管理模式。在相当一部分的村，村民自治尚停留在一般法律制度层面，人民公社时期遗留下来的行政化管理模式居主导地位。这类村估计占全国村庄总数的60%以上。行政化村的主要特点表现在两个关系方面：一是乡与村的关系。在行政化的村，乡和村的关系依然沿袭着人民公社时期的公社与大队间的命令一服从关系模式，村民委员会只是乡（镇）政府的下属机构，缺乏相对独立性，难以发挥其应有的自治功能。二是村民委员会与村民群众的关系。根据《村民委员会组织法》，村民委员会是村民群众性自治组织，村民群众是自治主体，村民委员会只是村民群众行使自治权的组织载体。但在行政化的村，村民委员会主要是乡（镇）政府的下属机构，村民群众难以通过村委会行使自治权，仍然居于传统的政治被动地位。

二是失控村，在这一类的村，由国家法律制度认可的村民委员会等正式基层组织不健全，或不能履行法律赋予的职责，村民自治处于放任状态，甚至扭曲变形。根据80年代后期的一项权威调查，当时全国有15%～20%的村，基层领导软弱涣散，不起作用，工作落后①。1990年后，包括村民委员会在内的村级组织瘫痪、半瘫痪状况有所改变，但并不理想。据有关部门1994年统

① 中共中央组织部组织局《加强以党支部为核心的村级组织配套建设》，改革出版社，1990年，第3页。

计，全国各省、市、自治区大都有3%～8%的村委会处于软弱涣散甚至瘫痪状态，广西、西藏、江西、新疆、浙江、安徽、四川、海南的比例更大，达到10%左右①。农村基层组织软弱涣散和瘫痪的情况依然存在，严重地削弱了党和国家对农村的领导，已危及到农村的稳定与发展。

二、当前村民自治中存在的困难和问题

由上可知，从村民自治的实际运行状况来看，只有很少一部分农村从形式到内容都达到了《村民委员会组织法》的要求，绝大部分都是仅仅具有了一种形式，建立了村民委员会，但是村民自治并没有真正地发生。那么在当前我国农村的村民自治中究竟存在着哪些困难和问题呢？我认为以下几个方面是实施村民自治过程中存在的难点问题，它们也将是今后影响我国农村村民自治的难点问题。

1. 乡镇政府与村民委员会的关系问题

尽管对于乡镇政府与村民委员会的关系，《村民委员会组织法》作了专门的明确规定，指出乡镇政府对于村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，乡镇政府不得干预属于村民自治范围内的事项，村民委员会协助乡镇政府开展工作②。但在村民自治的实际运行过程中，乡镇政府与村民委员会的关系很难达到这种理想的状态，在很多地方二者之间依然保持着一种行政领导关系。乡镇政府在表面上不干预村内的事务，可是仍然对村干部发号施令，甚至如我们在前面分析当前中国农村政治的特点时举

---

① 刘相穗《加大力度整治软弱涣散的村委会》，《乡镇论坛》，1995年第8期。

② 《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条。

的例子，在村民自治已经推行了10余年的时候，有的乡镇政府居然用红头文件任免村委会的干部，还有的乡镇领导对于村民自己推选的村委会候选人动用警力。不仅乡镇干部如此，就连村干部也认为“指导”就是“领导”，没有太大区别。

这其中最主要的原因还在于村民自治是一种全新的制度安排，在从来没有自治基础的中国农村，人们并没有真正理解它的精神实质。新中国成立以来对村一直实行行政控制的制度，尤其是人民公社时期对村一级的控制更加严密，在公社和大队之间是一种非常强的行政关系。而村民自治作为人民公社解体的替代制度，却要求在乡镇政府与村民委员会之间关系为指导与协助的关系，这使乡镇干部、村干部以及农民很难适应这种变化，真正领会村民自治所要求的乡镇政府与村委会之间关系的精神实质。其次，《村民委员会组织法》对于乡镇政府和村民委员会之间关系的规定也过于简略，使文化水平相对不高的乡镇干部和农民难以有效地把握。如对于“指导”关系，由于汉语本身含义的丰富性，可能不同的人就有不同的理解，不要说乡村干部和农民了，可能汉语专家也会犯难。

2. 村级党组织与村民委员会的关系问题

在村民自治的实践中，村级党组织与村民委员会的关系是一个更为难以把握的问题。《村民委员会组织法》对此的规定是：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”[①] 可是什么是“发挥领导核心作用”呢？在现阶段，中国共产党无疑是我国各项事业的领导核心，

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》第三条。

党的领导通过政治领导、组织领导和思想领导体现出来。可是在村一级，党的领导核心作用如何体现呢？许多农村党支部书记就认为，坚持党的领导在农村就是坚持党支部的领导，那么党支部书记还是村里的一把手，村委会主任应该听党支部书记的。甚至在一次调查中，天津市某郊县的一个经济非常发达的村的党支部书记竟说，村民委员会是村党支部的一个下属机构。

我国农村很多地方的农村长期实行党支部"一元化"领导，现在这种惯性一直延续下来，大多数农村仍是党支部书记当家，甚至村支书几乎包揽了村委会的全部工作，有的甚至连财务批核权也都由村支书统揽起来。这些情况都造成了村委会与村党支部关系紧张，职责不清。如审批房基地这类问题，党支部认为，珍惜土地是国策，该由他们管；村委会则认为，建房属村镇规划，是村委会的职责范围，党支部不应干涉[①]。

农村基层党组织和村民委员会之间的权限如何明确划分，才能既保证村民自治权得到实现、又能保证在农村坚持党的领导，是村民自治中必须要解决好的一个问题，否则它会一直困扰村民自治的进一步发展。

3. 村委会自治职能与其它职能的关系问题

村民委员会作为农村基层群众性自治组织，其主要职能应该是自治职能，即村民自我管理、自我教育和自我服务，办理本村的公共事业和公益事业。当然，由于它还要协助乡镇政府完成一定的行政任务，因此也要履行一定的行政职能。但是在村民自治的运行中，村民委员会的自治职能却让位于行政职能和经济职能，使村民委员会的自治职能发生了异化。不少地方的村民委

---

① 刘振伟《村级组织建设的几个问题》，《理论月刊》，1987 年第 1 期。

员会把完成乡镇政府的行政任务当成了自己的主要工作，而没有精力去履行自己的自治职能，办理本村的公共事业和公益事业。除完成行政任务之外，还有一些村民委员会把自己的主要精力用于直接参与、从事经济活动。毫无疑问，发展本村的经济、管理村集体的资产是村民委员会的职责，也是村民委员会自治职能的组成部分，但是村民委员会直接参与、从事经济活动，则是重犯了类似于我国在计划经济体制下“政企不分”、“政府办经济”的错误。尽管村民委员会不是政府，但它是一个自治组织而不是一个经济组织，其主要职能是管理社区内的公共事务和公益事业，实际上主要是如何筹钱、如何花钱办事，而不应是如何挣钱。

明确村民委员会的主要职能，理顺村民委员会自治职能与其它职能之间的关系，也是村民委员会今后发展中要解决的一个问题。

4. 自治权的异化问题

根据《村民委员会组织法》的精神，村民自治的自治权应该是由全体村民行使、为全体村民服务的。村民会议是村民自治的决策机构，而村民委员会是村民会议的执行机构，向村民会议负责并报告工作。也就是说，村民自治应是“村民”的自治而不应是“村民委员会”的自治。但是在实际运行中，由于村民委员会是村民行使自治权的自治组织，这就使得行使自治权的主体却往往演变成了村民委员会，而村民委员会的权力又往往集中于村委会主任一人手中，“村民的自治”实际上异化成了“村委会主任的自治”。一些地方的村干部一旦掌握了村委会的权力，便为所欲为、为非作歹，不仅肆意加重农民负担、侵吞集体资产，而且还横行乡里、欺男霸女，成了为害村民的“村霸”。

村霸的产生绝对不是村民自治的初衷，那么村民自治为什么会产生出村霸来呢？我认为目前的《村民委员会组织法》在这个问题上至少存在着两个缺陷：一是对村民委员会成员的资格问题没有做出严格规定，二是对村民委员会的监督和制约缺乏严格规定。

《村民委员会组织法》第十二条规定，选举村民委员会时，凡是年满十八周岁的村民，只要没有被剥夺政治权利，都有选举权与被选举权。普遍而平等的选举权，是社会主义民主的特色和优越性；但是对于被选举权，也就是候选人的资格问题，如果没有相对严格的要求，恐怕社会主义民主是没有办法保证的。因为政府官员也好，自治组织的负责人也好，他们要行使的都是公共权力而不是个人权力，而行使公共权力的人则必须要有个人品行的保证的，他们在个人品行方面应该优于其他人、或者至少不能低于平均水准。发达或较发达国家对于候选人资格通行的做法是，在法律上对候选人的财产状况、受教育水平、居住年限、年龄等方面做出比一般选民更高的资格要求，而在实际选举过程中，由于选民的相对成熟，个人品行不好的人作为候选人是很难被选民所接受的，因而实际也形成了对候选人资格的另外一重限制。而在我国目前农民政治素质普遍不高的情况下，如果法律上再没有对候选人资格的相对严格的规定，就很难保证不选举出一些村霸来当村委会的干部。1999 年广东省在《村民委员会组织法》颁布后首次在全国对于村民委员会成员的资格问题做出了规定，因经济问题或其它问题受党纪政纪处分不满两年，或正被纪检、监察、司法机关立案侦查的，不宜提名为候选人，更不能进入村委会。尽管这个规定还是过于宽松，但是毕竟是迈出了第一步，这是在这个问题上一个可喜的开端。

关于对村委会成员的监督问题，《村民委员会组织法》把它主要诉诸于村民，主要通过村务公开以及村民会议对村委会成员的罢免权。这确实是村民自治的内涵以及民主的当然要求，但是在我国农民目前政治上还不很成熟的情况下，把对村委会的监督主要交给村民恐怕是要冒一定的风险的。并且，《村民委员会组织法》规定的村民对村民委员会的监督，从程序上讲也存在着一定的问题，因为不论是村民委员会向村民会议报告工作也好，还是罢免村委会成员也好，村民会议都是由村民委员会来召集的，这就增加了村民监督村民委员会的难度。

三、村民自治的成就和意义

村民自治在中国农村的实施，无疑具有不可估量的历史意义，正如张厚安教授和辛秋水教授所共同评价的那样：村民自治在中国的意义，无论人们怎样高估也不为过①。回顾村民自治10余年的实践历程，我认为村民自治的成就和意义可以表现为以下几个方面：

第一，村民自治制度改变了数千年来农村地区的政治权力结构，权力运作的方向由过去的“自上而下”变成了“自下而上”。村干部不再由上级任命，而是要经过村民的选举产生；并且更重要的是，村干部是要对下向村民负责，而不再是对上向乡镇负责。这就是说，村一级的政治精英的政治权威不能再依靠自上而下的强制性的政府命令，而是必须要依靠政治生活最基层的村民的认可和同意。这在中国的基层社区制度中是一个亘古未见

① 这是他们两位先生1998年10月在香港中文大学召开的“大陆村级组织建设研讨会”的讨论中表达的观点。

的根本性的变革，因而具有划时代的重大意义。

第二，村民自治的实践，不仅增强了农民的民主意识和政治参与热情，而且也提高了他们的政治认知和参政能力，使他们学习和掌握了政治生活的一些基本程序，促进了农村基层政治的制度化和法制化。村民自治要求村民自我管理、自我教育、自我服务，自己管理社区的事务和公益事业，并且明确规定了农民参与村民自治的权利、制度和程序，不仅把农民从传统的政治的受动者的角色推向了政治的主动者的地位，而且还把农民从传统的政治生活的非制度化的参与者逐步改变为制度化的参与者。尽管这个过程还没有完成，但是目前农民在参与村民自治的过程中，正在发生非常明显的积极变化。

第三，村民自治使广大农民对农村干部形成了有效的监督和制约，有助于提高农村干部的政治素质和业务素质，保证党和国家的方针政策在农村的贯彻实施。村民自治一方面把农民从政治受动者的角色推到了主动的政治参与者的地位，另一方面也赋予了农民对农村干部以普遍的监督权。农村基层干部因为人数众多、分布地域广袤，所以对于政府来说不仅监督成本很高，并且成效有限。村民自治把千千万万的农民都变成了无所不在的监督者，不仅节省了政府的监督成本，而且可以大大提高监督的成效。

第四，广大农民在村民自治的实践中，创造了许多民主的新形式，大大丰富了我国社会主义民主的实践和理论，并且已经引起了国内外各界的关注。如吉林省梨树县在选举村民委员会成员时采取的“海选”法，被国外学者看作是世界上的一种新的选举方式；山西省河曲县的“两票制”引起了国内政治学界的极大关注等。近年来，美国的卡特中心、国际共和研究所，以及加拿

大、日本和欧洲一些国家的驻华使馆，都到中国农村观察过村民委员会的选举，福特基金会、亚洲基金会、联合国发展署和欧盟等国际组织花费了大量人力和财力，协助中国民政部把选举程序标准化，并对负责选举的地方官员进行培训①。

总之，村民自治在中国农村的实施具有不可估量的历史意义，它是几千年来中国农村基层社区制度的一个根本性变革。但是我们也不可把村民自治的意义无限地上升，甚至直接上升到国家层次。如有些人认为，通过村民自治的实践，九亿农民必将成为一种无可抵挡的力量自下而上地重塑整个国家，村民自治是现阶段社会主义民主政治建设的起点和突破口之一，可以将社会主义民主进一步推向前进等。我认为，从长远来说村民自治对于国家层次的政治生活肯定会有一定的影响，但是这种影响不是直接的，并且需要很长的历史时期才能显示出来。这是因为：

第一，从农民、集体和国家关系的角度看，村民自治这种制度安排，主要是用于解决农民个人与个人之间、农民个人与村集体之间的关系，而不是着力调整对于农民来说最重要的一对关系——农民与国家（政府）的关系。从一定的意义上讲，村民自治的功能只不过是让农民更好地服从国家对全民整体利益所作的安排，同时又为农民改善其在基层和社区社会政治生活中的处境留有余地。

第二，民主，包括“国家形态的民主”和“非国家形态的民主”两部分，其中“国家形态的民主”在现实政治中的地位和作用更

---

① 李连江、欧博文（Kevin J. O'Brien）《村民自治：构想与实践》，载于陈明通、郑永年主编《两岸基层选举与政治社会变迁》，（台湾）月旦出版社，1998 年。

为重要一些。村民自治的制度，在村民自治活动中所体现出的民主精神，包括国家决心推进社会主义民主的愿望和农民积极参与的态度，都无疑属于民主的范畴，但它显然是一种“非国家形态的民主”，是一种社区民主，不能与一般意义上的民主建设划等号。要推进中国的民主建设，关键还是要在涉及国家形态民主的各个环节上下功夫，也只有国家形态的民主方面的一些关键环节才能起到牵一发而动全身的突破口作用。

第三，作为一种社区民主，不同于选民通过直接参加的县乡人民代表选举，以及通过更高层次上的人民代表间接选举，对地方政府事务和整个国家经济、政治和社会生活的参与和监督。简单地说，它作为一种“法内自治”的机制，其本身的基本职能决定了它只能管它自己的事。长远来说，社区民主必将会对国家层次的政治生活产生影响，但是在一定时期内，社区民主的发展并不一定能对国家层次民主的发展产生明显的作用①。

第四节　村级财务管理②

村民自治在中国农村已经走过了 10 多个年头。在这 10 多年中，村民自治逐渐走向深入，已经取得了很大的成效，不过在它逐渐走向深入的过程中，一些深层次的难点问题也开始凸现出来。到目前来看，村级财务管理问题就是困扰我国村民自治进

---

① 朱光磊、程同顺《在更大的背景下认识村民自治》，《中国书评》（香港），1998 年夏季卷。

② 这一节的主要内容来源于程同顺 1998 年 10 月 7—8 日参加香港中文大学服务中心主办的“中国大陆村级组织建设研讨会”时向大会提交的论文，发表于 1999 年第 3 期《调研世界》，略有修改。

一步健康发展的难点问题之一，要想使村民自治在未来与过去一样富有成效，需要我们深入认识这个问题，并从根本上解决好这个问题。

一、村级财务管理中出现的问题

中国大陆农村推行村民自治制度以来，村务公开使村级财务管理在一定程度上实现了制度化、民主化的控制，但是在实际操作中，不少地方的村级财务管理仍然存在着各种各样的问题，这些问题主要集中表现在以下几个方面：

第一，账目混乱。据各地的调查来看，账目混乱是村级财务管理中的相当普遍的一个问题。如 1996 年有关部门对江西省新余市渝水区 306 个村子财务管理的调查表明，村级财务账目非常混乱，在全部单据中白条占 50%以上，有的高达 80%；30%以上的村半年甚至一年做一次账，有的甚至多年不做账，大部分无固定资产明细账和存款账[①]。江苏省农调队对苏南 35 个村子的调查也表明，常年不记账的村有 6 个，占 17%；一年只记一次账的有 15 个，占 42.9%；更有的甚至多年不记账[②]。另据黑龙江省齐齐哈尔市检察机关的调查统计表明，村级财务管理中的“账外账”是较为普遍的现象。拜泉县某村党支部书记在干了坏事被别人抓住后，就动用账外资金 5000 元私了[③]。

第二，收入不入账。这也是村级财务管理中的一个普遍问题。江苏省农调队在苏南农村调查时发现，有些村收入入账，私

---

① 《农民日报》，1996 年 10 月 14 日。

② 《农民日报》，1996 年 11 月 25 日。

③ 王玉春等《田野里的贪蠹》，《调研世界》，1998 年第 1 期。

设小金库，一些村干部利用职务之便将集体公款长期挪用，占为私有。山西省侯马市辛店村委会主任公款私存 20 多万元，湾里村 4 名村干部虚报冒领 1.56 万元[①]。山东省夏津县在 1996 年通过半年多对乡村集体资产的清查，发现 200 多个所谓的“空壳村”的集体资产总值竟有 1.2 亿元，其中渡口驿乡太平庄村多年来集体账面上没有一分钱，经过清查发现竟有 38 万元家产。[②]

第三，财务不公开。财务公开，接受村民的民主监督是村民自治的当然要求，也是《村民委员会组织法》的明文规定，但是在实际运行中村级财务不公开仍是一个普遍的问题。浙江省金华市婺城区某村自 1990 年至 1996 年未进行过一次清账理财工作[③]。河北省安国市东固村从 1989 年至 1996 年从未公开过财务[④]。1996 年对苏南 35 个村的调查表明，所有被调查的村子没有一个上墙公布账目。还有一些农村虽然做到了“财务公开”，但实际上是表面现象，流于形式。

第四，收支无计划，非生产性开支大。地处苏北的涟水县对 10 个乡镇 172 个村的财务清理调查发现，许多村不搞收支预算，形成花钱无数、提留无度、负担无底的状况[⑤]。江西省新余市渝水区各村用于非生产性开支占总收入的 60%以上，有的高达 90%甚至超过总收入，当年提留当年吃光，有的甚至寅吃卯粮。在苏南调查的 35 个村子中，几乎每个村的非生产性开支都在逐年增加，有的村年度出现资不抵债的情况，有的村仅招待费一项

---

① 《人民日报》，1997 年 6 月 16 日。
② 《农民日报》，1996 年 11 月 7 日。
③ 《农民日报》，1996 年 3 月 11 日。
④ 《农民日报》，1996 年 5 月 4 日。
⑤ 《农民日报》，1996 年 4 月 8 日。

就高达近两万元。黑龙江省富裕县某村一班人，利用公款大吃大喝、请客送礼，仅1994和1995年两年就挥霍公款96,602.09元①。更有甚者，山西省侯马市秦村村委会在3年中仅吃喝一项就挥霍掉公款50余万元②！

二、村级财务管理混乱的后果

村级财务管理混乱的后果是多方面的，既有经济的，也有政治的，最直接的后果当然是村级集体资产的严重流失。

经济后果之一：农村集体资产流失严重。改革开放以来，我国一些地区的农村集体经济有了较大发展，有的已经形成相当规模，但是由于管理工作存在的问题，致使村级集体资产流失惊人。在那些集体经济不发达的农村，土地、果园、水面等资源性集体资产也同样存在着严重的流失问题，低价变卖集体资产、出租土地和厂房等现象相当普遍。

据1993年全国29个省、区、市统计，仅1993年村集体经济组织被拖欠的资金有731.4亿元，占村集体经济总额的23.7%，据全国开展农村集体经济审计工作的1619个县的统计，仅1991—1993年，共查出村集体经济违纪金额34.87亿元，被贪污资金达6.76亿元③。河南省洛阳市郊区的孙旗屯村，从1988年至1993年，原有的十六七个村办企业都被村干部变成了自己和亲戚朋友的私人企业，并且征地补偿金的54万元巨款竟然下

---

① 王玉春等《田野里的贪蠹》，《调研世界》，1998年第1期。

② 《人民日报》，1997年6月16日。

③ 孙邦群《建立农村集体资产管理运行机制探讨》，《农民日报》，1996年4月24日。

落不明[1]。最近两年，这种状况仍然有增无减。如1996年下半年，宁夏回族自治区对永宁县杨和乡、中卫县东园乡以及盐池县城郊乡的村级资产集体管理进行了一次试点清查，结果发现许多村队的责任田、林木、果园、荒地和水面等资源性资产登记不实，农业机械、电器设备、房屋用品等固定资产归属不清，有物无账或有账无物。农村集体资产账目混乱、管理不清，致使资产被随意改变权属，无偿占有或低价承包、变卖，有的甚至被贪污挪用、挥霍浪费，大量流失[2]。上海市闵行区某村在拆并村队的过程中，有一个队在拆队前的3台拖拉机和150头肥猪在拆队后却不翼而飞[3]。河南省获嘉县对全县199村和乡镇企业进行的财务审计，查出违纪金额1213.5万元，为集体挽回经济损失957.8万元[4]。山西省乡宁县1996年重点对70个村进行财务清理，清理出违纪金额12万元；洪洞县对25个村进行财务审计，查出违纪金额110万元[5]。

经济后果之二：农民利益遭受损失，负担加重。在我国现行的村民自治制度下，村级组织的所有各项开支所需的资金基本上都是农民直接或间接负担的。所以，村级财务管理混乱，用钱无度、花钱无数的状况，必然使村干部要想方设法加大对农民提留的额度，减少农民从集体资产中应该得到的分配。这实际上就是农民负担"屡减不轻"的一个重要原因，这个"无底洞"不堵，农民负担问题、至少是村一级的农民负担问题就难以根治。因此，

---

① 《华商时报》，1996年8月3日。
② 《经济参考报》，1997年7月8日。
③ 《劳动报》，1996年7月17日。
④ 《农民日报》，1996年5月31日。
⑤ 《人民日报》，1997年6月16日。

村级财务管理混乱对于农民个人来说，其直接后果必然就是负担加重，利益遭受侵犯。

政治后果之一：为村级干部的贪污腐败提供了便利，损害了基层组织的权威。国家推行村民自治的目的一方面是在社区层次上给予农民充分的民主权利，另一方面也是利用农民的民主权利监督农村干部，有效制约腐败。村级财务管理的混乱却使村干部可以更为便利地浑水摸鱼、贪污腐败，他们有的甚至是故意不健全财务管理制度或违反国家有关财经规定，中饱私囊或挥霍浪费，使村民自治的运行与国家推行村民自治的目标相去甚远。这一方面侵犯了农民的利益，另一方面更重要的是极大地损害了农村基层组织的权威，大大降低了农民对于党和国家的政治信任感，使党和国家的方针政策在农村地区得不到农民的配合而难以有效地推行。

政治后果之二：激化干部与农民的矛盾，引发农民的非制度化政治参与，损害农村地区的社会政治稳定。在对我国农民政治参与的研究中发现，目前我国农民为了纯粹的政治目的的政治参与很少，他们的政治参与绝大多数都是为了经济目的而进行的。由于我国农民政治参与的技能还比较欠缺，合法参与的意识还不强，因此在一些人为因素的刺激下很容易以非制度化的形式表现出来。由前可知，村级财务管理混乱的经济后果就是侵犯了农民的利益，加重了他们的经济负担，当这引起农民的不满时，就很容易使他们产生义愤，激发他们的非制度化政治参与。农民的非制度化政治参与是对农村基层组织建设的极大破坏，危害农村地区的社会政治稳定。

三、几种解决方案的困境

村级财务管理出现的问题已经引起了农村基层工作者和各级领导的关注，人们都在积极寻找解决这个问题的办法，以促进我国农村村民自治的健康发展。目前比较流行、受到推广的解决方案有两种，一是财务公开，二是“村财乡管”，它们虽然在一定范围内比较有效，但是要普及推广却还存在着很多问题。下面我们逐一进行简要分析：

1. 财务公开

财务公开是村务公开的内容之一，与村民自治的基本精神是完全一致的。不论是试行的“村组法”还是 1998 年 11 月颁布的正式的“村组法”都有明确规定：村民委员会办理本村的公共事务和公益事业所需的费用，都要经村民会议讨论决定①。这个方案的基本出发点是调动村民民主参与的力量把村级财务管理好，凡是涉及到村民群众切身利益的大事，都要由群众讨论决定，并由群众监督实施。这是方案中积极的、可取的一面。

但是这个方案存在着很多制约因素：第一，财务公开只能在村民自治真正推行的地方才能实现。一般来说，只有真正实施村民自治的农村才有可能做到村务公开，而村民自治真正运行良好的那些农村却基本上不存在财务管理混乱的问题。相反，凡是村级财务管理存在问题的农村，基本上都是村民自治没有真正落到实处的农村，在这些农村也就不会做到财务公开；即使做到了财务上墙，也只能是摆花架子走过场而已，村民们看到的也只

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》(试行)第十七条和《中华人民共和国村民委员会组织法》(1998 年 11 月 4 日通过) 第十九条。

能是一些虚假的数字。因此，财务公开这个方案对于那些财务管理存在问题的农村实际上就等于什么也没有说。据专家分析，中国真正实行村民自治的农村只有很少部分，大约 25%[①]，甚至有人认为不到 15%[②]。

第二，财务公开需要村民的有效参与。财务公开不仅仅意味着要让村民们知道、了解村级财务的情况，更重要的是它意味着村民要参与村级财务的决策活动和监督活动，否则公开不公开是任何意义也没有的。因此财务公开是以村民的广泛、有效的参与活动为前提和基础的，这需要我国的农民要有较高的参与决策和监督的素质。在目前我国推进村民自治才只有短短 10 余年的情况下，我国农民的这种素质只是尚处在一种启蒙和初步锻炼的阶段，因此把这个棘手的难题推给农民自己显然为时过早。

2. 村财乡管

村财乡管与财务公开的出发点差不多是完全相反的，财务公开主要依靠农民的民主力量自下而上地管理村级财务，而村财乡管尽管形式有很多，但是都是依靠乡镇政府的行政力量自上而下地监督、制约村级财务。村财乡管在一些地区实施后受到了一定的成效，因而也得到了有关部门和地区的肯定和推广。

但是从各地的反映来看，这种做法仍然不能解决村级财务管理中出现的问题，只是把这个问题从村一级上升到了乡镇一级。如曾经有一段时间，《乡镇论坛》刊登了多篇文章，反映村账

---

① 张厚安《中国农村基层政权》，四川人民出版社，1992 年，第 476～477 页。

② 徐勇《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社，1997 年，第 140～143 页。

乡管中存在的问题[①]。总结起来看，村财乡管存在的主要问题有：第一，村财乡管模糊了农村村级财产产权主体，为乡镇侵吞村级资产提供了条件。因为在没有法律界定的情况下，由于我国农村乡镇与村传统管理体制惯性的作用，很容易使乡镇拆借、挪用、甚至"一平二调"属于村级的财产。第二，更重要的是，这种方案与我国农村目前正在推行的村民自治的精神是背道而驰的，是以牺牲村级民主政治建设为代价的。根据《村民委员会组织法》的规定，村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，在村民的民主参与下，依照法律规定管理本村农民集体所有的土地和其它财产；乡镇政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助等。而村财乡管使村民失去了民主参与、监督本村财务的权利和机会，同时改变了乡镇政府对村民会的指导关系，强化了传统的行政领导关系，因而确有逆历史潮流之嫌[②]。

四、换一个角度看问题

村财乡管与村民自治背道而驰，财务公开又需要特定的条件才能行之有效，那么村级财务管理中的问题就听之任之、放任自流吗？显然不能。那么我们还有什么其它更好的办法吗？

或许从国家的层次上加强立法、健全制度是一个首要的选择。因为《村民委员会组织法》赋予了村民自治组织在本社区的

---

① 李玲《"村账乡管"值得商榷》，《乡镇论坛》(本注以下均为该刊物)，1997年第12期；詹成付《推行"村财乡管"要慎重》，1998年第1期；林生钟《"村财乡管"别给我们上枷锁》，1998年第3期；郭道瑋《村财乡管，旧创未愈痛犹新》，1998年第4期；苏周堂《"村财乡管"是一盆浆糊》，1998年第5期等。

② 詹成付《推行"村财乡管"要慎重》，《乡镇论坛》，1998年第1期。

事务中很大的自主权，但是却没有对制约和监督自治组织做出相应的规定，对自治组织的负责人违反村民自治的行为也没有相应的惩罚措施，而仅仅把这种监督建立在目前还显得相对软弱无力的村民的民主参与之上，从而在“自治权”和“制约权”之间没有建立起一种对等的关系。村级财务管理中出现的这些问题实际上仅仅是这种不对等关系的一个表现，因而尽快修改和完善《村民委员会组织法》是使我国村民自治进一步健康发展的必要举措。

不过，我认为，这恐怕仅是问题的一个方面，村级财务管理中出现的问题一方面是制度不健全的结果，同时另一方面也是村民自治组织控制的经济资源过多的一个必然结果。换一个角度来看，或许减少村民自治组织控制的经济资源的范围和数量才是解决问题的根本出路。

在计划经济体制下，政治、经济不分家是中国各级政府的显著特征，政府办企业、政府直接干预微观经济领域的活动是一个普遍的现象。在中国大力推进社会主义市场经济的今天，这种现象在各级政府身上仍然存在，在全国这个大背景的影响下，村民自治组织显然也没能例外[①]。如村民自治组织拥有对本村的耕地、荒山、林木、水面、宅基地等资源性资产以及村办企业、其它集体固定资产的管理控制权，甚至有的村干部还兼任村级经济组织的负责人。现在耕地虽然已经以自留地和责任田的形式分给了农民，但是村民委员会手里还掌握着数量可观的机动地和荒地。村干部就可以利用对机动地、荒地、山林、村办企业的管理

---

① 朱光磊、程同顺《在更大的背景下认识村民自治》，《中国书评》(香港)，1998年夏季号。

权，低价承包给自己的亲戚、朋友和关系户，并且承包款不入账、不公布等。如陕西省渭南市对十个村组机动地承包状况的调查表明，在机动地的承包中，不仅存在着账务混乱、账目不清、合同不兑现等问题，而且还引发了干群矛盾等其它问题[①]。实际上，几乎村级财务管理中出现的所有问题，都与自治组织控制了过多的经济资源密切相关。像我们前面提到的贪污、挪用公款，浪费、挥霍、随意变卖集体资产，加重农民负担等问题，都是以村民委员会控制大量的经济资源为前提的，并且在很多情况下，村民委员会控制的经济资源越多，集体经济力量越强大，集体资产的流失就越严重。

因此，如果我们能够设法减少村民自治组织控制的经济资源，尽量把这些经济资源的支配权交给农民个人，转变村民自治组织的职能，淡化其经济色彩，实现政治与经济的适度分离，使村民委员会成为名符其实的“基层自治组织”，那么恐怕村级财务管理中出现的问题就会大大减少了。

① 马西友《“机动地”承包中的是与非》，《调研世界》，1998年第4期。

第七章

当前中国农民的政治参与[1]

当代比较政治学理论把政治过程分为利益表达、利益综合、政策制定、政策执行及反馈等四个主要的环节，但是由于中国农村政治的特殊性，我们暂时还难以从这四个环节的角度对中国农村政治过程做出有意义的探究，因此本书只好选择较好地体现了利益表达和政策反馈功能的农民的政治参与进行研究。但是，为了更好地理解当前中国农民的政治参与，我们在第一节首先从一般的意义上对现代化过程中农村走向对外参与的机制进行分析讨论。

第一节　现代化过程中农村的对外参与

我们知道，传统的封建社会是一个自给自足的、对外相对封闭的社会，作为封建社会的社会基础和主要载体的传统农村具有高度的封闭性和内向性，农村居民以其保守性为特点，很少参与自己生活的社区以外的市场和政治。但是进入近现代以来、尤

---

① 这一章的部分内容曾发表于《江海学刊》，1995 年第 1 期和《中国农民》，1996 年第 3 期等。

其是20世纪以来,传统的自给自足的、不与外界交往的农村居民已经大规模地走向了对外参与,不仅在西方发达国家如此,而且在广大第三世界国家也是如此,农民不仅参与到了外界市场的经济活动中来,而且也大量地参与到政治活动中了。20世纪以来全世界最有影响的几次革命,如俄国革命、中国革命、墨西哥革命、古巴革命等,基本上都是农民革命就是一个明证,在这些著名的革命中都是农民充当了革命的主力军。那么这种变化是如何发生的呢,农村是如何由封闭保守走向对外参与的呢?本节就是要着重分析传统农村维持内向性的机制、农村走向对外参与的原因和动力。

一、两种不同的解释理论

对于传统农村如何走上对外参与的道路,存在着两种不同的解释:现代化理论中的"文化接触论"认为与城市的接触是农村发生变化的决定性因素;新马克思主义的政治经济学分析理论则认为,单纯地接触现代社会并不是传统农村发生变化的充分条件,经济危机的冲击才是农村走向对外参与的最主要的原因。

1. 文化接触论

现代化理论中的文明传播论最早可以上溯到20世纪早期的文化人类学研究,这种理论认为西方文明的传播是非西方社会进化的主要原因,非西方社会由于接触到西方文明才走上了发展的道路。在这个理论中,互相接触是变革的主要原因,它与

城市的接触是促使农民发生变革的最重要的决定性因素[①]。

但是，越来越多的研究表明，有些地方虽然存在着大量的文化接触，但是人们却没有放弃旧的生活模式。最有代表性的两个例子分别是对秘鲁农村和黎巴嫩农村所做的研究。在秘鲁瓦勒坎地区的农村，每年都有大量的成年男人外出干临时工，这些人中绝大部分在远离他们安第斯山区家乡的沿海地区的现代化农场中工作。他们在这些农场中接触到了与家乡截然不同的新文化，而且，有些人每次要在这里工作达两个月之久。然而，这些接触与文化认同并无直接关系。这并不是说这些外出做工的人对家乡的生活完全没有影响，至少，他们挣回的大笔钱促使了瓦勒坎地区农村的社会阶层分化。但有意思的是，这些人并没有接受他们所接触到的新的生活方式。他们的穿着打扮没有发生变化，所挣的钱也按照传统的处理盈余资金的方式，用于土地投入和节日的消费[②]。

同样的情况在黎巴嫩的布阿里奇地区也存在。这里几乎所有成年男人冬季农闲时都要外出打工。很多人的工作使他们接触到了与山区截然不同的现代世界。尽管山村的生活也发生了某些变化，但是山村的观念、制度以及行为方式都保持着稳定性[③]。

---

① J.米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996年，第4页。

② 威廉·斯蒂恩《瓦勒坎：秘鲁高原的生活》，康奈尔大学出版社，1961年，转引自J.米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996年，第6页。

③ 安妮·福勒《布阿里奇：黎巴嫩农村纪实》，哈佛大学出版社，1961年，转引自J.米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996年，第6页。

进一步的研究证明，经过文化接触后，人们改变了一部分生活方式和权利义务，而其它部分则没有触动。与此同时，日渐增多的更为广泛的研究表明了这种混合式变革的存在，显示了文化接触理论的不足。最引人注目的是C.魏特克对当今现代化研究者们的基本假设提出的挑战。这一假设认为，非西方的民族必然要么接受，要么拒绝由西方社会变革所带来的社会制度，而且几乎是全盘性的[①]。

魏特克举的例子是印度北方邦贾恩普尔地区的情况，他称这种情况为“不同步”[②](dysrhythmic)的变迁。在那里，受过高等教育的人的婚姻仍由父母包办，很多人大学又回到原来的大家庭一起生活。有些人成了医生或政府职员，在城里工作，但他们的妻子和孩子仍然生活在农村的大家庭中，所以，他们只能常年奔波在城乡间的交通车上。学者们还发现，在拉丁美洲也存在着类似的现象。那些离开农村居住在城市郊区的人们在社会生活和政治生活方面仍保留着农村的行为和生活方式。

总之，文化接触论可能在一定程度上有助于解释现代以来农村社会所发生的变化，但是把文化接触当作促使农村发生变革的决定性因素恐怕还不够充分，因此在解释这个问题上就产生了以马克思主义的政治经济学分析为根本特征的新的理论。

2. 政治经济学分析

政治经济学分析认为，单纯地接触现代社会并不是农村中文化变迁的充分条件，只有当经济危机的冲击使旧的制度削弱

① C.S.魏特克《政治变革过程中的节律性障碍》，转引自J.米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996年，第7页。

② 《农民、政治与革命》一书的中译本译为“有节律性障碍的变迁”，本书认为译为“不同步的变迁”可能会更为易懂和准确。

到一定程度时，农村走向外向型的努力才有可能发生。因此，不是文化的接触，而是生存的压力，使传统农村开始走向了对外参与。当然，经济危机的产生可能既有经济自身的原因，也有来自政治方面的原因，但是确实是生存的压力才使农村走向了对外参与。

二、传统内向性农村的控制

所谓的传统农村的内向性，一方面是指农村对外的政治经济参与较少，另一方面更重要的是指农村居民的生活方式和思想意识基本上不发生大的变化，农村基本的社会政治组织和制度长期延续不变。传统的农村可以分为两大类，一类是控制紧密型的农村，另一类是控制松散型的农村。这两类农村都具有内向性的特点，所不同的只是它们维持内向性的机制不同。控制紧密型的农村是指在这类农村中，地主权力很大，控制着关键性的资源，地主有意识地对农村的内向性加以控制和维持；控制松散型的农村是指不存在势力很大的地主的农村，没有人有意识地控制农村社区的内向性。

1. 控制紧密型的农村

控制紧密型农村也有多种模式：第一种是一个社区之内有一个地主，他完全垄断了社区内的一切重要资源，能够对所有农民实施有效的控制；第二种是一个社区内存在一个地主，但他不能对全部农民实施有效的控制，还存在着一些独立的农民和手工业者；第三种是一个社区内存在两个以上的地主，他们共同控制着整个社区；第四种是一个社区存在着多个地主，并且他们不能完全控制整个社区。

但是不论哪种模式，地主维持农民内向性的程度取决于三

个相互关联的要素。首先是地主提供的公共服务的范围。地主控制的资源越是稀缺，农民寻求获取那些资源的替代手段就越是困难。第二是地主提供的公共服务的重要程度，也就是说地主控制的资源对农民及其家庭的重要性如何。地主控制的资源越是关系到生存的基础，农民就越不敢冒险去寻求替代物。第三是地主对公共服务的垄断程度。农民可选择的余地越小，地主的控制就会越加有效。由于农民任何越过地主的对外参与，都有可能或多或少地打破地主对资源的控制程度，因此都会威胁到地主在社区的权威，所以地主总是想方设法控制农民的对外参与，维持农村的内向性。

拉丁美洲的大庄园就是控制紧密型农村的典型。那里的地主很有权力，他们牢牢地控制着各自的小社会，每家每户间的权利义务关系是由他确定并强制执行的。通过满足农民所需资源的方式，地主成功地阻止了农民到外界寻求帮助的努力。地主之所以具有使农民维持内向型生活的能力，是因为他能够对农民实施一系列的制裁，因为他通常控制着最有价值的资源，如土地、现金、宗教和文化等。

由于地主既能向农民提出要求，也能满足他们的要求，所以就能培养出农民对他们的依赖和忠诚。地主提供的需求越多，能滋生出农民间彼此依赖的社会组织的可能性就越小。由于地主提供了保护，所以这些地位相同的农户也就没有相互依赖的必要了，因此在这样的农村中是不可能产生任何农民组织的。

总之，控制紧密型农村内向型的维持是地主的压力和限制造成的。地主与个体农户之间的关系是单一的双边关系。其结果是农民之间缺乏正常的互动和交往。地主用大量的制裁来防止农民的任何偏离，还制造出一个由单个农户构成的分散性的

社会结构,以使农民保持对他的依赖[①]。

2. 控制松散型的农村

如果说控制紧密型的农村内向性的维持是地主控制和强制的结果,那么在控制松散型的农村并不存在能够控制农村的重要资源而对农民实施控制的地主,它的内向性又是如何维持的呢?

在控制松散型的农村,其内向性的维持是由于一系列外部因素和内部因素共同起作用和结果。简单地说,维持控制松散型农村的内向性的外部因素有二:一是由于农民和国家关系的不平等性;二是市场参与的不安全感。维持内向性的内部机制有三:禁止与外界联盟与向上的社会流动;分担风险和限制向下的流动;以及保持内部的安宁和睦。

(1)外部因素

第一,农民与国家关系的不平等性。由于在控制松散型的农村农民完全在国家的控制之中,农民与国家之间的关系是不平等和不友好的,因此农民总是把国家视为一个剥削者。国家从农民那里获取的东西远远超过它给农民的回报,正是这种不平等的关系引起了农民对统治精英的普遍的敌意。农民在向国家交税之后,劳动收获所剩无几,一般是仅够糊口而已。尽管经济剥削形式与控制紧密型农村中地主的剥削不同,但实际效果是一样的,农民创造的巨大社会价值都是被他人搜刮去了。

农民在外界没有可以代表他们的利益而影响政府决策的人,他们也找不到改变这种不平等的办法。而代表国家和政府的

---

① J. 米格代尔著,李玉琪等译《农民、政治与革命》,中央编译出版社,1996 年,第 27～35 页。

官吏、警察和收税人在执行公务的过程中又总是对农民滥施淫威、敲诈勒索，于是农民只好尽量躲避他们，对他们“敬而远之”。这就使农民对于国家产生了既憎恨又恐惧的心理和感情，他们躲都怕来不及，又哪里还敢走出去参与呢？

第二，市场参与的不安全感。市场本身就充满风险，价格的波动总是让人提心吊胆。在现代化过程的初期，由于市场基础设施的不完备经常导致交易成本升高到了令人无法接受的程度。除了这种纯粹经济方面造成的不安全之外，一些社会政治因素带来的市场不安全更加让人望而却步。如地主、放债人、大商人对关键性资源的垄断使农民感到将他们的产品投入市场后无利可图；通往市场的公路上盗匪出没，经常使交易的农民血本无归；大幅度的货币贬值也会使农民劳苦一年毫无所获等等。因此，对于农民来说，为了维持自身的生存，最保险的办法是自给自足，尽量生产自己所需要的实物而远离市场，不种植经济作物而发展生存型农业[①]。

(2) 内部机制

第一，禁止与外界联盟与向上的社会流动。内向型农村有一个重要特点就在于存在着对社会垂直流动的限制，因为某些农户的无限向上流动会给社区内其他人带来直接的威胁。一旦某些人积累了足够的财富和资本，他们就可以与外界的群体建立联系，从而摆脱其他村民的约束，这就会威胁到没有能力抵挡介入村内的外界力量的那些弱者。一般来说，在农村的社会机制下，破费财富是在社区获取声望的一种手段，这样他也就同时失

① J.米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996年，第41～47页。

去了与外界联盟的能力。在有些地区农村封闭的等级体系中还发展起了一种再分配和消耗富人财富的“声望经济”。集会、盛宴、捐款、宗教仪式都是分散富人财富的办法。在另外一些地方，人们通过一种道德信条来阻止个人无限制地积累财富。这种道德信条蔑视那些财富积累超过了必需和声望经济所允许的限度的人，如在哥伦比亚的阿里塔玛地区，农民对农业生产毫无热情，每个星期只是懒洋洋地下地几天，但是当地没有人把此视为不良行为，这种懒惰、迟钝、缺乏责任感的现象其实是防止个人野心和财富过分增长，从而保持良好的社会平衡的一种有意识的活动。[①]

第二，分担风险和限制向下的流动。由于传统农村经常处于饥饿和生存的边缘线上，即使连最富裕的农户也无法抵御严重的自然灾害，所以农村中就发展起了最大限度地保护农户安全的机制。这种保险机制的主要作用之一就是使每一个人获得土地和必要的生活用品，村民们会给那些遭受自然灾害最严重的人以直接的帮助。在有些地区的农村中往往是以全村为单位交纳实物税，这种方法的好处是富人会替那些交不起税的穷人交税，因此这种交纳税收的办法受惠的往往不是富人，而是本季收获甚少的穷人。

第三，保持内部和谐安宁。农村最基本的社会单位是家庭，但是家庭无力应付多变的环境和承担起安全的责任，因此农民们要求建立起一种村内联盟的社会机制。农民们通过建立起各

---

① 杰拉尔德和爱丽西亚·雷切尔一道尔梅多夫《阿里塔玛的人们：哥伦比亚欧印人农村的文化性格》，转引自 J. 米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996 年，第 56～57 页。

种各样的能加强彼此间联系的具有归属感的真实或虚构的关系来最大限度地实现稳定，如在有些农村，人们相信全村的人都具有一个共同的祖先，中国的很多农村都是按照单一的血统建立起来的。另外，相互间送礼、合作劳动和互相帮助也是维持内部团结的方法。在斐济岛的迪尤巴，每逢星期四，全村男人都要打扫街道，清理公共厕所，此外每年还有四个月合作盖房子①。

三、现代化过程中传统农村所面临的压力

既然无论是控制紧密型的农村还是控制松散型的农村都有相应的一套维持内向性的机制，尽管这些机制并不总是有效，但它们基本使传统农村维持了长久的内向性，那么到底为什么传统农村的内向性在进入现代社会以来才被打破呢？是什么因素打破了传统农村的内向性呢？

是世界进入所谓的现代化进程以来农村生存所面临的前所未有的压力打破了传统农村维持内向性的机制。也只有资本主义产生以后，随着资本主义的扩张，当全世界逐渐被纳入资本主义世界体系以后，传统农村的内向性才有可能被打破。下面我们就逐一分析一下资本主义扩张给传统农村带来的前所未有的生存压力。

1. 人口增长的压力

在现代化过程中传统农村面临的第一个生存压力是人口的快速增长。上两个世纪以来，由于公共健康条件的改善，使人口死亡率，尤其是婴儿死亡率大为下降，这是导致人口增长的一个

① J. 米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996年，第54～65页。

普遍性的原因。帝国主义国家将公共健康和工业化这两个西方技术引入世界各个地区，但是改善公众健康的努力要比刺激工业化容易得多，因此人口首先迅速增长，但是工农业结构却难以在同期实现实质性的变革。例如爪哇 1803 年的人口为 700 万，一个世纪后却增加到了 4170 万[①]。大量增加的人口大大提高了传统农村最基本的生存消费，但是生产难以迅速提高，耕地面积在一定生产力条件下也难以很快增加，因此对于挣扎在生存线上的农民来说，人口的增加就意味着收入和生活的下降。传统农村很快由过去的劳动力不足转变为资源不足，无法供养大量的人口，这时农村就面临着生存的压力了。

2. 庇护人的退缩

在传统的控制紧密型的农村中，有势力的地主一方面对农民实施种种控制，另一方面他也必须履行自己的义务，为农民提供各种经济、政治、社会乃至医疗上的服务，在农民遇到困难的时候充当农民的庇护人。而现代以来帝国主义的不断渗透，使地主首先发现了在农村地区之外可能增加他们的财富、提高他们的声望以及提高他们生活的新世界，于是他们开始参与农村之外的新体系。城市的奢华和舒适吸引地主离开穷山恶水的农村，他们只留下监工照看土地，自己则居住生活到城镇中去了。这样，虽然地主和农民的主—佃关系还维持着，但是农民再也得不到他们过去得到的那种庇护了。城市的舒适生活也使地主的花费越来越大，因此必须增加对农民的剥削，提高农民的租金、利息等。这就使农民的生活变得艰难起来。

---

① J. 米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996 年，第 77 页。

当然，就地主而言，他们也并非完全心甘情愿地放弃这种庇护关系。实际上，地主提供服务的垄断程度和范围也受到了农村之外的以城市为依托的制度和官僚机构的挑战，他们通过大量的具体服务来削弱地主的势力，如新式学校教育、农业服务、地方银行等。总之，无论如何，在这个时期农村失去了过去那种行之有效的庇护制度，农民面临的生存压力又加重了一重。

3. 政府负担的加重

随着现代国家制度和政府体制的确立，政府职能的扩大也必然增加政府的支出，这对农民就意味着要承担更多的税收。在一个内向型的农村，在一定时期内农民的技术水平是固定的，多数农村的情形都是资源已经充分利用并只能勉强维持生存，那么增加税收对农民来说就意味着使他们进一步陷入绝境。

但是政府加重农民负担的方式不只是增加税收的数量，也包括改变税收的形式，由过去的实物税收变为货币税收。这对农民来说也是致命的。因为现金在传统农村是稀缺资源，用现金交税迫使农民必须把农产品换成现金，这就给盘剥成性的中间商和批发商开了方便之门，使农民遭受了又一重的盘剥①。

4. 工业品的冲击

尽管对多数农民而言，农产品是他们最大的收入来源，但是不少农民都兼职从事手工业或其它服务，因此手工业品和某些服务也是他们获取收入的重要来源，尤其是获取现金的重要途径。但是外国和本国的工业品严重破坏了农村中手工业者的收入来源，引发了进一步的经济危机。例如在旧中国，西方文明引

① J. 米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996 年，第 86～87 页。

入中国的后果之一就是大量的进口工业品代替了原来的家庭手工业品，在这个缓慢的过程中，农村经济逐步萎缩，农民收入不断下降，加上残酷的高利贷盘剥，许多农民不可避免地失去了土地。

总之，帝国主义及其缔造的富于榨取性的城市使农民的资源和生存发生了新的变化，而这些变化，如人口的增长、庇护人的退缩、政府负担的加重以及工业品的冲击，把传统的内向型的农村推入了全面的危机之中，传统农村被迫走上了摆脱危机的艰难尝试。

四、传统农村应付压力的选择

面对持续的经济危机，农民首先会寻找一种阻力最小的解决方案，即在不触动村里的政治和社会组织的前提下，维持家庭的收支平衡，只有当这些保守的方案也不能奏效时，他们才会铤而走险，对外进行市场参与和政治参与。

1. 开拓荒地

在生产力水平相对保持不变的情况下，增加耕地面积和劳动力的投入无疑是增加产出的一种最容易选择的办法。这种方法增加了人均净产量，而且不会对村里的政治和社会规范形成威胁。通过这种方法，农民在一定程度上维持了家庭的收支平衡，每个家庭成员都可以获得满足他们消费的产品。由于这是一种风险最小的选择，所以只要一直有荒地可供开垦，农民就不会轻易改变旧的生活方式。

2. 移民

但是土地毕竟是有限的资源，在一定的生产水平下，可供利用的荒地不是无限增长的，因此为了进一步缓解对土地的压力，就会有人迁徙到城市去寻求生存。当然，他们更主要的目的也是

到城市里挣回一些现金，以弥补家用的不足。移民在外的时间有长有短。J.米格代尔把移民时间超过一个完整农业生产周期的称为长期移民，把不超过一个农业生产周期的则称为短期移民。内向型农村的农民一般不愿轻易放弃土地所赐予他们的安全感，外出移民只是家庭成员的一部分，他们的亲属仍然在农村耕种土地，这样就可以保持他们在生存型农业中安全的立足点。由于移民与农村旧的社会联系的纽带并没有切断，他们也并没有融入城市的生活中，因此这种情形并不是什么城市化[①]。

3. 参与外部市场

实际上，在传统农村中，并不是没有市场的存在，但是参与者主要是有钱的地主。为了能通过与大范围经济的新联系来缓解经济危机，农民被迫改变他们获取收入的方式。在农业领域内，最初生产没有大的变化，但是农民在完成租税之后，把他们的剩余产品开始投入市场，而不再像过去那样在村内消耗掉。日益严重的经济危机，致使村里的社会和政治制度无力阻止一部分农民深入市场去寻找新的收入来源。进一步的生存压力迫使农民不得不放弃具有安全感的农作物转而改种冒一定风险的经济作物，而对这些不能直接提供消费的经济作物的投资，使农民不能再像过去那样随便地降低参与的程度。

需要强调的是，农民对市场的参与并不是自愿的，由于出现了超出农业生产能力的人口增长，更主要的是由于政府要求以现金方式交纳税收，所以农民往往是在并不知晓市场安全性的情况下，被迫迅速地、全面地卷入了对外部市场的参与。

---

① J.米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996年，第97～100页。

4. 参与政治和革命

农民应付生存压力的最后的选择是参与某种政治组织，进行革命。但是对于农民来说，革命并不是穷困的必然结果，贫困并不必然导致农民的革命。传统农民对于国家和政府，对于官吏和警察等总是一种敬而远之的态度，他们对政治只是被动地适应，小心翼翼地躲避，对于利用政治手段改变自身的命运缺乏意识和自信。那么在经济危机的冲击下，究竟是什么样的机制使农民走上了参与政治和革命的选择呢？

20 世纪是农民革命的世纪，在 20 世纪，一些地区的农民为了改变政治体制和权力分配进行着长期的全国性斗争。这种斗争是前所未有的，它与历史上的无组织的农民暴动或起义截然不同，它有组织、有纪律，有自己的政治目标，试图创造一种全新的制度。那么传统的内向性的农民是如何在生存的压力下走上革命的道路呢？

(1)农民参与革命的前提[①]

农民是否参与革命取决于三个前提条件：第一，必须要有农民因为经济危机不断扩大的对外参与。由上我们已经知道，传统农村在数千年间一直维持着一种自给自足的经济，只是到了近代，由于上述的种种原因，农民的生存遇到了危机，被迫走上了对外参与的道路，这就使革命组织得以有机会对农民施加他们的影响。因为农民自身只会产生暴动和起义，而不可能产生革命，革命对于农民来说完全是一种外部输入的意识和行动，所以没有对外接触和联系农民不可能知道革命为何物。正是在农民

---

① J. 米格代尔著，李玉琪等译《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996 年，第 197～201 页。

因为经济危机而扩大对外参与和交往的过程中，革命组织者才得以施展他们的才华。

第二，农民参与的外部市场充满了腐败、垄断和结构的不完善，无法满足农民解决经济危机的目标。农民参与外部市场的目的在于缓解他们所面临的生存危机，但是国家给他们提供的市场却充满了陷阱，使农民不断遭受损失和危险，这就迫使农民在现行制度之外寻求一种新的制度。试想一下，农民在农村内向性的生活已经无法维持下去，于是他们才诉求于参与更广阔的外部市场，可是这个外部市场仍然不能解决他们的生存压力，甚至会使他们遭受更大的风险，这就把农民逼到了一种走投无路的地步。退回内向性已经不可能了，因此农民最盼望一种能为他们提供公共服务和维持市场完善的新制度的出现。

第三，革命领导人和能够吸纳农民参与的革命组织的出现。农民革命的催化剂来自农民阶级之外，革命组织如何能动员农民参与革命呢？革命运动向农民个人提供物质利益来换取农民对革命的支持和参与，革命者必须向农民表明革命组织能够满足农民在农村社会从内向性转入参与外部市场所提出的各种要求。事实上，成功的革命组织必须在提供物质刺激，克服腐败、垄断和市场不完善方面比原有的政府组织更为成功，才有可能获得农民的支持。当农民无法维持农村的内向性、对外市场参与又受挫的情况下，能够提供公共服务和新的制度体系的革命组织的出现，无疑使农民感到绝处逢生。

当然，农民参与革命也是要承担很大的风险的，因此只有在那些政府控制最薄弱、市场结构最不完善的地区，才是最容易动员农民参与革命的地区。也就是说，在那些管理不善、交通不便、通讯落后的地区，国家军事力量相对薄弱、国家政治经济制度渗

人最少，革命者最容易吸引农民的支持与参与。例如中国共产党领导的中国革命正是以偏远山区为根据地发展壮大并取得成功的。

(2)农民参与革命的动力机制

贫困和绝望可能引发暴乱和起义，但是却不能产生革命。那么究竟是一种什么样的机制使农民会参与革命呢？革命者的成功在于他们致力于提供农民迫切需要而国家却一直不能提供的公共服务：土地、安全、道路、卫生、教育、公正的秩序以及个人尊严的平等流动的机会等。

在形成强大的革命组织的过程中，革命组织可以提供两种不同的回报来吸引不同的农民。第一种是最基本的，革命组织可以解决农民最基本的物质问题。为了能在这方面取得成功，革命者必须正确对待并解决农民的日常生活问题，除土地改革、减租减息外，革命者还要有选择地提供教育、医疗保健、交通和通讯设施以及农业生产所必需的公共服务。中国革命的卓越领导人毛泽东对此曾有一个非常精彩的论述，他说："如果我们单单动员农民进行战争，一点别的工作也不做，能不能达到战胜敌人的目的呢？当然不能。我们要胜利，一定还要做很多的工作。领导农民的土地斗争，分地给农民；提高农民的劳动热情，增加农业生产；保障工人的利益；建立合作社；发展对外贸易；解决群众的穿衣问题，吃饭问题，住房问题，柴米油盐问题，疾病卫生问题，婚姻问题。总之，一切群众的实际生活问题，都是我们应当注意的问题。假如我们对这些问题注意了，解决了，满足了群众的需要，我们就真正成了群众生活的组织者，群众就会真正围绕在我们周围，热烈地拥护我们。"① 正是由于中国共产党比国民党向

① 《毛泽东选集》(第一卷)，人民出版社，1991年，第136～137页。

农民提供了更多的保护、物质利益和公共服务，所以就更能够赢得农民的支持和参与，最后取得中国革命的成功。

革命组织向农民提供的第二种回报是使农民获得尊重和向上流动的机会。在传统农村以及农民在对外的市场参与中，农民的地位是低下而僵化不变的，几乎没有任何向上的社会流动的机会。革命者的主要政治组织和军队的扩大却给农民个人地位的向上流动提供了前所未有的平等机会，例如在 20 世纪中国和越南共产党人领导的革命中，农民受到了尊重与重视，革命军队的士兵主要来自农民，出身农民的军官和党的干部比比皆是。

正是由于革命者向农民提供的这些回报远远超出参加革命所承担的风险和付出的代价，农民才会支持和参与革命；只有在革命为农民提供了一套全新的、并且行之有效的经济和制度之后，农民才会对这种制度产生义务感和归属感。中国共产党的成功并不是因为他们组织了多么暴烈的农民起义，而是因为他们把农民成功地组织起来，并创造了一套比他们的敌人更为强大的、完整的制度。

第二节 分析当前农民政治参与的相关概念

一、政治参与的概念

政治参与是比较政治学者较为常用的一个概念，但不同的西方学者对政治参与的理解是不同的，有些甚至相去甚远。中国政治有自己鲜明的特点，我们既不能、也不可能简单搬用西方政

治学的概念和术语。因此我们需要在介绍几种西方学者的政治参与的概念之后，提出比较适合的政治参与概念。

维巴和尼在《美国的参与：政治民主及社会平等》一书中对政治参与所下的定义是：政治参与是旨在影响政府人选和政策的行为。他们对政治参与所下的定义排除了非暴力反抗及政治暴力、政变或巩固政府的行为以及政府所动员的政治行为等。另两位美国学者巴恩斯和凯恩在其著作《政治行为：五个西方民主国家的群众参与》中认为，政治参与是政治体制的各个层次中，意图直接或间接影响政治抉择的个别公民的一切自愿活动。他们有别于前者的是，强调政治参与的概念应包括抗议和暴力行为。纳尔逊是一位女学者，她在《通向权力之路：发展中国家的政治和城市贫民》中对政治参与的定义是，政治参与是旨在影响国家或地方政府的行动或有组织的平民的行动。她的特色在于强调了政治参与的目标是要指向政府。布斯和塞莱格森在《拉丁美洲的政治参与》中则认为，政治参与的目标不完全指向政府，凡是影响或试图影响公益分配的行为都是政治参与，社区（村庄、街区）也涉及公益分配问题，所以政治参与的目标也可能指向社区①。还是刚才提到的那位女学者纳尔逊，与在中国学界名声很盛的亨廷顿有一个关于政治参与的合作研究专题，在这个研究中他们对政治参与的定义是，平民试图影响政府决策的活动。与前几种对政治参与的定义相比较，其特色是强调了政治参与的主体必须是平民，即非政治职业者或政治职业者的非角色化的

① The Concept of Political Participation: Toward a definition, Comparative Politics, Volume 20, Number 2, 1988.

政治行为[1]。

总之，西方学者对政治参与的这些定义，由于其各自研究兴趣和方法的差异而呈现出各自不同的特色。这些定义对于我们的研究很有参考价值，但是由于中国国情的差异以及中国政治的独有特色，我认为他们的这些定义对于研究中国问题都不完全合适。因此，我对中国现阶段的政治参与作了如下定义：政治参与是人民群众旨在影响党和政府及自治组织的干部及其决策的活动。为便于理解和把握，我们需要对这个定义作以下说明和强调：

第一，政治参与是活动而不是态度。政治参与只能是政治参与者的政治行为，而不能包括他们主观的政治态度。尽管人们有关政治的知识、对政治的兴趣、政治能力、政治倾向等主观因素与人们的政治行为密切相关，甚至对人们的政治行为起着直接的决定作用，但是它们毕竟不是政治行为，不是政治活动本身，所以我们只能把它们作为影响政治参与的因素来研究，而不能把它们作为政治参与来对待。

第二，政治参与是指平民，即人民群众的政治活动，而不是那些政治职业者的政治行为。所谓政治职业者，主要包括各级各部门的党政干部，他们在其工作和职责范围内的政治活动，不能叫做政治参与。而非政治职业者的政治活动是其工作和职责范围以外的行为，这样的行为才是政治参与。

第三，在这个定义中，所谓的“自治组织”主要是指我国农村地区的村民委员会和城镇的居民委员会。根据我国宪法规定，“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员

---

① 亨廷顿、纳尔逊《难以抉择》，汪晓寿等译，华夏出版社，1989年，第一章。

会是基层群众性自治组织。”它们既不是一级政权组织，也不是一级行政组织或基层政府的分支机构，它们是在中国共产党领导下的具有中国特色的人民基层自治组织。

第四，“影响党和政府及人民基层组织的干部”，不仅包括影响和决定党政干部的产生和去留，而且还包括影响党政和基层组织干部的公务行为，如对党政干部和基层自治组织干部的建议、批评、上访和控告等。

第五，政治参与包括人民群众所有试图影响党和政府、基层组织的干部及其决策的行为，而不管这些行为成功与否。也就是说，衡量一个行为是否政治参与，要看行为者是否具有要影响各级各类干部或公共决策的目的，而不是看其行为是否已经奏效。所以，政治参与行为可能会对党政或基层组织的干部、公共决策产生影响，也可能会不产生任何影响，但它确是要对其产生影响。

总结起来看，在我国当前形势下，我认为政治参与应该具备这样几个要点：第一，政治参与是一种活动；第二，这种活动的主体是人民群众；第三，这种活动的对象是指向党和政府、基层组织及其干部；第四，这种活动的目的是要影响各级各部门干部及公共决策。政治参与必须同时具备这几个要点，缺一不可。

二、对政治参与的各种分类

1. 自主性参与和动员性参与（或称主动性参与和被动性参与）

这是为了衡量政治参与主体的主动程度而进行的一种分类。自主性参与是指参与者主动地、自发地进行政治参与，而动员性参与则是在别人的动员或胁迫下而进行的政治参与。很显

然，自主性参与表明参与者的行为更为主动，而动员性参与表明参与者的行为更为被动一些。现代西方民主理论似乎认为，自主性参与更能反映一个社会公民的参与意识和民主程度。但是实际上，对于一个国家政治参与的整体状况而言，自主性参与和动员性参与之间的界限并不像在理论中那样泾渭分明，所有政治体系的政治参与，实际上都是自主性参与和动员性参与的混合。并且，自主性参与和动员性参与也会相互转化，最初的自主性参与在某些情况下也可能会受操纵，原来是动员性参与的公民也可能逐渐主动地进行参与。

2. 组织化参与和个体化参与

这种分类是为了区分政治参与是以有组织的团体为主体而进行的，还是以无组织的个人为主体而进行的。组织化参与是指以一定的组织而进行的参与，个体化参与是指以个人方式而进行的参与。这种分类并不是毫无意义的数量学，它直接关系到政治参与的效果和程度。一般来说，组织化参与比个体化参与更加富有成效。因为首先，政治参与是要付出代价的，坚持连续不断的参与，在人力、财力上的消耗是很大的，仅仅靠个人恐怕是无力承受的。其次，个人的政治参与往往缺乏足够的分量，难以引起政府当局的重视。尤其是当政治参与的目的是为了维护和促进一定的集团和阶层的共同利益的时候，个体化参与往往只是看到了眼前的利益，看不到影响他们利益的根本原因；而有组织的团体的参与由于精英人物的引导，往往能看到那些影响他们的长远利益、整体利益的深层次的原因。因此，有组织的参与才能更好地维护和促进一定团体的共同的长远利益，这样的政治参与强度更大，效果更明显。政府对于组织化和个体化往往持一种矛盾的态度。一个软弱的、不稳定的政府可能更喜欢个体化的

参与，因为这种政治参与可能会使它面临的压力要小一些，它容易制定战略各个击破。但大量的个体化参与往往使决策者看不到问题的主次轻重，对重大问题难以做出快速反应。一个负责任的、强有力的政府可能会希望看到组织化的参与，因为这容易使它看到问题的主次轻重，有利于快速决策。但是如果组织化的参与是以非制度化的形式进行的话，那它就会具有很大的破坏力，常常会给政府的稳定带来很大的麻烦，甚至会使政府垮台、体系瓦解。这是任何一个政府也不愿看到的。

3. 暴力参与及和平参与

这是用来区分政治参与是以暴力方式还是以和平方式进行的一种分类。当然，所有的政府当局都不喜欢暴力参与，只有那些希望对社会进行根本变革的革命者才喜欢有组织的暴力参与。从理论上看，暴力参与、抗议性参与以及非制度化参与的概念是有区别的，暴力参与实际上是抗议性参与和非制度化参与的交集的一个子集。但是在实际政治生活中，这三者具有一定的相关性，非制度化的抗议性的参与很多都具有暴力色彩。如在当前我国农民的政治参与中，这三者往往相互转化，最终合而为一。

4. 目标性参与和手段性参与

很明显，这种分类为用来区分政治参与是目标还是手段的。目标性参与是指政治参与被参与者看作是人生来就希望追求的一种特性，因此政治参与自身就成了一个有价值的目标，人们进行政治参与是为了在参与中得到幸福。而手段性参与则不然，参与者主要是把它作为实现其它政治、经济目标的手段，政治参与本身并不是目的。一般来说，目标性参与反映了参与者具有更多更强的参与意识和政治意识，而对于手段性参与来说，如果假定

的参与者能通过其它途径实现自己的目标，他就有可能不进行政治参与。不过，应该看到，这个分类只是为了理论分析上的方便，在实际的政治生活中，人们往往很难清楚地区分政治参与的目标性和手段性，很多政治参与可能既是目标性参与又是手段性参与。

5. 支持性参与和抗议性参与

这是为了区分某一次政治参与针对政府当局和政治体系的态度的一种分类。抗议性参与主要是为了表示对政府当局的不满，或是为了反对政府当局的某项政策而进行的政治参与，如示威游行、罢工、静坐、恐怖活动、暴动等，是对政府当局持一种反对和敌视的态度。支持性参与则相反，是为了表示对政府当局或政治体系的支持和拥护而进行的政治参与，或者至少不是持一种敌视和反对态度的参与。在一定时期内，一个国家抗议性参与的次数和强度表明了这个国家的公民与政府和政治体系的离异程度，因此任何一个国家的领导人都希望抗议性参与越少越好。

6. 制度化参与和非制度化参与（合法参与和非法参与）

在关于政治参与定义的争论中，是否包含非法参与的争论最为激烈。现在看来，普遍的做法是将非法参与也包括在政治参与中，将政治参与按照是否合法分为合法参与和非法参与两种。制度化参与、非制度化参与同合法参与、非法参与的内涵与外延大致相当，只是制度化参与除了强调参与行为必须符合法律规范之外，同时也强调必须符合法律、制度规定的有关程序和步骤，因此制度化参与是个比合法参与外延更小的概念。简单说来，它们之间的关系是这样的：尽管大量的非制度化参与都是非法参与，但是并非所有的非制度化参与都是非法参与。非法参与包含于非制度化参与之中，而制度化参与包含于合法参与之中；

非法参与一定是非制度化参与，但合法参与未必完全是制度化参与。如我国存在的越级上访现象，并不违反法律，但是不符合正当程序，因此是合法参与，但同时是非制度化参与。区分政治参与的制度化和非制度化，可以认识一个政治体系政治制度化的程度，这也是政治发展的一个指标。一般来说，一个体系的非制度化参与越多，这个体系的政治制度化程度就越低，政治制度化建设的难度就越大，同时这个体系的不稳定性也越高，政治领导人面临的压力就越大。

三、什么是中国农民的政治参与

顾名思义，当前中国农民的政治参与就是指我国农民参与政治生活、试图影响各级各部门的干部及其决策的行为。但是，我国当前存在的一个事实是，我国农民已经发生了重大分化，原来成分比较单一的以农业生产劳动者为主体的农民，现在已经分化为大体上清晰可辨的好几个阶层。如根据我国社科院社会学所所长陆学艺的观点，当前我国农民已经分化为以下 8 个阶层：农业劳动者，农民工，雇工，农村知识分子，个体劳动者和个体工商户，私营企业主，乡镇企业管理者，农村管理者等[①]。值得注意的是，这种分化产生出来的一些阶层已经不是原来纯粹意义上的农民了。那么我们研究当前中国农民的政治参与，究竟是哪一部分人的政治参与呢？

在这里，我们分析中关于农民的概念不计这种阶层分化的影响，分化后的农民各阶层仍是我们研究的对象。因为我们在这里不是对劳动力的统计研究，而是对我国农村政治生活的一个

① 《中国社会报》，1990 年 12 月 7 日。

政治学分析，所以我们这里的农民不仅仅局限于从事农业生产经营的农业劳动者，而是一个相对宽泛的概念，泛指一切农村成年人口，包括那些已经脱离或半脱离农业生产劳动的所有农村人口。

我们在此需要特别指出的是，村干部也属于我们研究的范围之列。因为虽然村干部是半政治职业者，具有农民和干部的双重身份，既要代表广大农民反映和保护农民的利益，又要代表党和政府维护国家利益、执行各级政府的决策。但他们的主要身份仍然是农民，户口在农村，承包有责任田，不在国家干部编制之列。所以我们仍把他们作为我们研究的农民的一个特殊部分来对待。具体到政治参与上，其特殊性是，既经常成为其它农民政治参与所指的对象，又经常代表广大农民成为政治参与的主体。

第三节 当前中国农民政治参与的形式和特点

一、当前中国农民政治参与的各种形式

当前我国农民政治参与的方式五花八门、多种多样，很难对其进行科学和严格的分类。粗略看来，主要有投票活动、接触活动、投诉活动、诉讼活动、抗议和暴力对抗活动等几种。

1. 投票活动

投票活动是农民通过投票进行的政治参与，主要是指农民的选举活动和一些公决活动，以农民的选举活动为主。选举权是宪法规定的我国公民的神圣的政治权利，是社会主义民主的重

要体现。我国农民的选举权直接行使在村组干部的选举和县乡人大代表及村民代表的选举上。

相比较而言，农民对村干部的选举比对县乡人大代表的选举更有兴趣，尤其在我国广大农村实施村民自治以后更是如此。这是因为村干部的选举往往更能影响到农民的直接利益，并且村民对村干部的候选人也都比较了解，容易做出判断。此外，也许更重要的是，每到村干部换届选举时，一些村干部候选人往往会发起声势浩大的竞选活动来鼓动村民参加选举。如在我的调查中，山西省闻喜县下阳乡某村在村干部换届选举时，候选人不仅会进行私下的游说活动，而且在必要的时候，他们还会公开发表各自的施政纲领，进行公开竞选。如在 1986 年的换届选举中，两位村长的竞选者就站在戏台上分别向戏台下的村民们发表竞选演说，陈述各自的施政纲领，做出种种促进村民利益、改善公共福利的承诺。

村干部选举活动更为典型的是吉林省梨树县。该县的村民自治已经形成了一套严格的制度和程序。为保障村民充分行使民主权利，使选举公正进行，梨树县实行“五公开”、“三不三直接”等几个原则。“五公开”是公开选民名单；公开选举名额和候选人条件；公开候选人名单和基本情况；公开选举程序和具体规定；公开候选人得票情况和选举结果。“三不三直接”是：不包办代替，由选民直接推荐选举领导小组成员；不内定名单，由村民直接酝酿、协商、推荐和确定候选人；不划框定调，由村民按照法定程序直接进行投票选举。选举一般采用召开村民大会、直接民主、公开竞争的方式进行。村民参加选举活动非常踊跃，一次选举就像是一次盛典。有的村民会从几十里外专程赶回村里参加投票。该县霍家店村第二届村民委员会换届选举时，参加选举的

人占 18 岁以上村民的 94%[①]。

农民的公决活动一般是在需要对某些重大事项作表决时采用，如对村规民约、五年或十年发展规划的表决等。有时村民对某事发生意见分歧、相持不下时也会诉诸于全村公决的方式来解决。

2. 接触活动

接触活动是农民以个人或集体的方式去接近干部，正式或非正式地向他们反映情况、提出意见、建议和批评，以期改变他们的工作作风，影响或改变他们的决策或决定。农民的这种政治参与活动主要表现为一般反映、上访反映、行贿等。

一般反映主要是农民向干部、领导反映情况，主要是反映生产、生活中的困难和一些不合理现象，或提出一些合理化建议，这种政治参与的方式很不正规，但对同一问题的大量反映却往往能对决策产生重大影响。这方面的例子多如牛毛，不胜枚举。如福建省福鼎县店下镇的水利设施保护费，曾有一度以农民承包的水田面积平均负担水利费。但由于水利受益不平衡，农民对此意见很大，不断向镇党委、镇政府反映这种收费的不合理性。于是镇政府根据山区、平洋水利受益情况重新划定了水利费的收费标准。最具有代表性的是，1992 年 12 月，江泽民总书记在湖北江汉平原调研时，当地农民向他直接反映了摊派过多、农民负担过重的问题，引起了他的高度重视。

一般反映也有通过书信的方式进行的。这方面的例子也很多，比较典型的是安徽农民庞文全五次上书江泽民总书记。庞文全是安徽省蚌埠市郊区农民，自 1990 年以来，已先后五次上书

① 《法制日报》，1993 年 6 月 25 日。

江泽民总书记，反映农民的“六盼一忧”，对减轻农民负担、农业开发、反腐倡廉、计划生育等问题提出解决办法，受到党中央和国务院的重视，田纪云、陈俊生等对他反映的问题亲自批示并派人下去调查。

如果说上述的一般反映是一种心平气和的参与的话，那么上访反映就多少带有那么一点愤怒和怨恨了。不过就政治参与而言，上访中政治参与的意识要更强一些。近几年来，由于种种原因，上访越来越成为农民采用较多的一种政治参与的方式了。如湖北省钟祥县在 1988 年一年间，农民的集体上访就达 500 人次；仅河北省定州市周村一个村子，从 1988 年到 1991 年近四年间，赴省上访就达 14 次，进京 21 次，人数最多一次达 242 人；仅 1994 年上半年，在东北某省到省委、省政府上访请愿的农民就达 76 批，2295 人。在 1999 年，河南省民政厅仅接待由于村民委员会选举而引起的农民上访就达 1143 起[①]。农民上访的主要问题大多集中在经济负担、财务管理、承包合同、计划生育、宅基地规划等几个热点问题上。

1992 年河南省社旗县泥河乡赵村农民的上访就是反映农民负担过重问题的。赵村是该县的贫困村之一，近年连遭自然灾害，农民收入大大减少，但他们的负担相反却逐年增加。这个全村人口仅 2239 人的村子，在 1992 年的提留统筹款项竟多达 37 项，摊派近 20 万元！村民们忍无可忍，选出代表，携带地区翻印的国务院文件，到区、县逐级上访。

湖北省枣阳市璩湾镇马岗村农民的上访则是缘于承包合同。1993 年马岗村村委会未经村民同意，擅自更改《耕地承包合

① 《乡镇论坛》，1999 年第 11 期，第 4 页。

同书》，更改后的承包款比当初认定的数额增加一倍多。于是该村八组党小组长和三名党员带领 30 多位农民到市农委、市办公厅上访。

1996 年农民的上访活动比较典型的有：4 月，河北省安国市明官店乡东固村 8 位老农赴京上访，控诉村党支部书记以权谋私、毁坏耕地等问题[①]；6 月，江西省宁都县四个乡镇的农民先后六次集体上访，反映乡镇政府擅自加重农民负担，非法组织“清收工作组”、“专案组”，使用武力强行向农民收款的问题[②]。

当然，近几年来最典型的农民上访活动要属安徽农民丁作明和河南农民陈重申的上访，他们都是因为上访而被打死或谋杀。1993 年安徽省利辛县纪王场乡路营村农民丁作明，因为上访反映村干部重复征收提留款和加大提留款数额而遭报复，被乡派出所活活打死。利辛县是安徽省的一个贫困县，路营村 1992 年人均收入仅 400 余元，可人均各项负担竟高达 103.17 元，远远超过了政策规定的标准。于是丁作明等人先后到乡党委、县纪委反映情况，最后到县委办公室上访。丁作明被打致死的案件惊动了国务院，李鹏总理对此作了专门批示。[③] 1994 年 7 月，河南省邓州市徐楼村农民陈重申多次向市、地、省反映村干部违反国家规定，加重农民负担以及贪污、浪费等问题，引起了有关领导的重视。最后，上访信件转到了邓州市法院行政审判庭作为行政案件立案查处。行政庭的调查使村干部又惊又怕，于是他们合谋杀死了陈重申。这个事件震惊了全国。[④]

---

① 《农民日报》，1996 年 5 月 4 日。

② 《农民日报》，1996 年 11 月 8 日。

③ 《中国农民》，1993 年第 10～11 期。

④ 《天津日报》，1994 年 9 月 18 日。

另外，近几年来，随着村民自治的深入发展，不少农民也开始对村民自治中存在的问题进行上访。如 1998 年 4 月，河北省任丘市堡乡党委以文件的形式对东大坞村干部进行了任命，引起了该村农民的强烈不满。该村的党员群众先后到任丘市政府、沧州地区、河北省逐级上访，最后于 1998 年 8 月到达北京，到农业部、民政部上访。1999 年 6 月，东大坞村终于通过直接选举的方式产生了村委会①。

在农民政治参与的接触活动中，除了反映、上访等合法方式之外，还有一些不合法、不正当的方式，最常见的就是行贿。农民行贿的对象既可以是执法人员，也可以是乡村干部、甚至一些领导干部。当然，在农民的政治参与中，可以归为接触活动的还有不少其它形式，由于篇幅和资料所限，这里不再赘举。

3. 投诉活动

我们这里所说的投诉活动是指农民通过大众传播媒体，利用舆论工具进行的政治参与活动。这也是农民政治参与的一种常见的方式，它的主要特点是它是一种间接性的政治参与。由于我国农民文化水平的不断提高，也由于我国社会民主进程的发展而使新闻媒体发挥监督作用的不断加强，所以不少农民开始学会运用新闻媒体的力量来表达利益、反映意见。《人民日报》、《法制日报》、《农民日报》等全国性的权威大报，各地方报纸以及一些期刊杂志，经常会收到大量农民来信，反映各种不合理现象和问题。各报刊都会认真对待这些来信，一般都转交有关部门处理。一些典型性的或反映重大问题的来信，报刊也会选登出来，以引起社会舆论和有关部门的重视。

---

① 《乡镇论坛》，1999 年第 9 期。

如《农民日报》,1996 年收到了大量的农民来信,反映打白条、侵占耕地、环境污染等问题:

在 4 月 11 日第一版,浙江省绍兴县鉴湖镇外山村五组农民来信反映,鉴湖镇不顾农民的反对,用武力强行征地,但是征用后却让大片耕地抛荒。

在 4 月 12 日第一版,辽宁省东港市马家店镇双山东村农民孙景龙反映,他于 1995 年 12 月向镇粮库售粮 15,000 斤,但售粮款却被镇领导无理扣押,至投书《农民日报》时未得一分钱。

在 6 月 5 日的《农民日报》上,北京市海淀区西郊农场三分场白水渣第一合作社全体社员,抗议三分场的领导在村干部和村民无人知晓的情况下把百亩良田变成了垃圾场。

在 7 月 22 日第三版,山东省沂南县里庄乡丁家庄子村农民投书反映,在夏粮收购过程中,里庄乡非法扣留农民的售粮款……

直到 1999 年这样的投诉仍然不绝于报,如仅 1999 年 3 月 30 日的《农民日报》就刊登了多个农民的来信:“梁永镇不合理收费多”,“明知不合理还要顶着收”,“大保当镇电价高”等。

农民的投诉除了反映乱收费、乱摊派、打白条外,也有一些来信是反映农村干部工作作风和违法违纪问题的。但从总体上看,近年农民的投诉主要集中在经济问题上,多是由农民利益受到侵犯而引起的。

4. 诉讼活动

电影《秋菊打官司》轰动一时,说的是一个倔强的农村少妇不服派出所和公安局的判决,状告县公安局而结果获胜的故事。农民状告国家机关而获胜,这在中国过去只是一个令人不敢想象的神话而已,但在今天,这种事情已经不再是“天方夜谭”了,

不仅农民状告政府国家机关的现象已经越来越多，甚至农民控告法院也屡见不鲜了。

1993 年 8 月，河南省汝州市小屯乡违反中央政策，向农民预收第二年的统筹款，不交的农民便被扣押了自行车，拉走了粮食。于是农民忍无可忍，向市法院状告了乡政府。

1994 年，河北省邯郸县工程乡陈窖村 24 户农民，联合状告邯郸县法院和公安局刑警队强行廉价拍卖其合法矿产。结果农民胜诉。①

1995 年 3 月，河南省商丘地区的 30 户农民，状告睢县地方税务局对专供农林牧使用的拖拉机征收车船使用税。②

1995 年 11 月，河南省虞城县刘店乡门神楼村村委会吃喝打白条的恶行激怒了店老板郑长路，他愤而向法庭讨公道，追回了被拖欠的 5000 余元饭钱……③

1996 年 3 月 5 日，河南省唐河县毕店乡 99 户农民集体向法院起诉，状告乡政府超标准向农民集资、提留和摊派。在县法院的调解下，乡政府承认了错误，退回了超标款。④

1996 年 3 月 12 日，河南省镇平县杨营乡农民魏家强，状告乡政府催收提留款竟捆打、关押农民，结果获胜……⑤

1998 年以来农民提起的行政诉讼仍然很多，如 1998 年 9 月，江西省于都县大龙乡在基本手续不全的情况下擅自砍伐农

---

① 《今晚报》，1995 年 8 月 13 日。

② 《中国青年报》，1996 年 7 月 8 日。

③ 《中国检察报》，1995 年 11 月 28 日。

④ 《农民日报》，1996 年 7 月 20 日。

⑤ 《农民日报》，1996 年 11 月 16 日。

民经营山地的林木，结果被农民告上了法庭[①]。1998年10月，由于湖北省枣阳市罗岗镇刘寨村委会擅自加高承包标的，侵犯了农民权益，结果被当事农民送上了被告席[②]。1998年11月，宁夏中卫县东园乡冯桥村的264个村民面对三天内发生的两起血案的派出所的严重失职行为，联名状告乡派出所，结果自治区公安厅长亲自到该村道歉[③]。而陕西省子洲县上万农民状告乡政府的壮举恐怕是史无前例的：1997年4月，由于不堪乡政府的重负，陕西省子洲县裴家湾乡的12,688名农民联名状告乡政府，告状农民的人数居然占到了该乡全部农业人口的67%。由于对一审判决不服，1998年8月，该乡的农民代表又一次站到了庄严的法庭上[④]。

与这些和政府、国家机关、村委会对簿公堂的诉讼活动相类似的政治参与，还有行政复议。其实如果从数量上来考察，行政复议是比诉讼更常见的一种政治参与行为，因为大多数的诉讼活动都是在行政复议没有结果的情况下才提起的。

5. 抗议和暴力对抗活动

近几年来，由于对农村工作重视不够，所以我国农村的各种不合理现象开始泛滥起来了。在不少地区的农村，农民负担严重超过了国家政策规定的标准和农民的承受能力，已经引起了农民的严重不满。再加上个别干部和执法人员素质低劣、态度蛮横，更加激起了农民的愤慨。于是在个别地区就出现了以抗议和暴力对抗形式进行的农民的政治参与活动。

---

① 《人民日报》华东版1999年6月22日。

② 《农民日报》，1999年3月25日。

③ 《信息时报》，1999年4月10日。

④ 《农民日报》，1999年1月16日。

1991年春,山西省运城地区某县供电局违反供电计划,连续数日不给东吴村等三个村子供电。在这几个村向供电局提出抗议后,供电局置若罔闻,依然我行我素,既不作任何解释,也仍然不给这几个村子供电。于是,这三个村子把所有的男劳力全部集合起来,手持锄头铁锹,分乘几十辆卡车和拖拉机,浩浩荡荡,开赴县城,冲进供电局,痛打了供电局长。

1992年7、8月间,山西省闻喜县某乡几个乡干部在某村收取公粮的过程中,态度蛮横、行为粗野,动不动就抬手打人,结果引起了全体村民的愤怒。愤怒的村民们不仅将乡干部和民警们打得七零八落,而且还掀翻、砸毁了他们乘坐的吉普车和摩托车。

1993年3月16日,由于农民对预收秋后提留统筹款不满,在黑龙江省宾县胜利镇也发生了一起农民同乡干部、民警的打斗,最后发展成了一起民警开枪打人的恶性流血事件①。

二、当前中国农民政治参与的主要特点

以上是我们从一个角度看到的当前中国农民政治参与的主要表现形式,从这些表现形式的具体事例中,通过我们的归纳总结,我们发现当前我国农民的政治参与有以下一些特点:

1. 参与的程度和水平仍然很低,但是较前有显著提高

总的来说,当前我国农民政治参与的程度和水平仍然很低,这表现在:一、我国农民在总体上参与政治的次数和频度仍然很低。虽然我们在前文涉及到的农民政治参与的例子已经为数不少,并且限于篇幅和资料,我们列举不到的还是绝大多数,但是

① 《法制日报》,1993年4月14日。

把这些和我国的9亿多农村人口,5亿多农村劳动力相比,我们就会发现,我国农民政治参与的次数还是可数的,频度还是很低的。二、有政治参与意识并且经常性地参与政治的农民数量更少。从总体上看,在我国农村,不仅进行政治参与的农民数量少,而且更重要的是,真正有明确的政治参与意识并经常性地进行政治参与的农民更少。在很多情况下,农民是无意识地进行了政治参与,他们并不知道自己的行为是政治参与。他们在深层意识中,并没有政治参与的动机和要求,没有把政治参与当作自己的权利和义务,所以他们的政治参与多是一些被动性地、缺乏政治参与意识的政治参与,这就使他们政治参与的水平大大降低。三、他们的参与基本上仅限于社区性参与或问题性参与。与前一点相联系,由于现阶段我国农民的政治参与基本上缺乏明确的政治参与意识,是自发性的参与,所以他们的参与大多只能是一些低水平的问题性参与。就目前来看,他们的政治参与主要是在自己的利益受到侵犯时为了保护自己的具体利益而进行的。

但是我们必须看到,当前我国农民的政治参与较前已有了巨大突破。无论如何,农民的确是以某种方式参与了政治,并且他们的参与不再停留在参加某种运动的动员性参与上了,而是已经达到了为某种明确目的进行的自主性参与的水平。他们政治参与的方式也明显多样化了,已发展到开始运用多种方式和手段进行政治参与了。如利用新闻媒体进行政治参与、通过诉讼活动进行政治参与等。农民正以他们那种独特的农民式的方式在逐渐越来越深刻地让我们认识到他们的存在,向人们表达他们的利益和要求,他们正越来越深入地开始进入中国的政治生活,影响中国的政治决策。

2. 基本上是手段性参与

与上面的第一个特点相联系，当前我国农民政治参与的第二个特点是，这些政治参与基本上是手段性参与，而不是目标性参与。按照比较学者对于政治参与的分类，所谓的目标性参与是指参与者把政治参与本身当作一种目标来追求，或者至少是当作目标之一来追求；而手段性参与则是参与者把政治参与当作实现其它目标的手段，如达到某种经济目标的手段，政治参与本身并不是目的。从前面的大量例证中不难看出，当前我国农民的政治参与大多是为了实现某种具体经济目标的手段性参与。如河南省社旗县农民的上访，邓州市农民陈重申的上访，汝州市农民状告乡政府，四川省、山西省两位农民向报纸的投诉，黑龙江省宾县发生的农民同乡干部、民警打斗的事件，都是针对农民负担过重现象而进行的政治参与。湖北省枣阳市农民的上访，湖北省枣阳市农民状告村委会都是由于经济合同纠纷引起的。也就是说，这些农民的政治参与行为都是以维护正当的经济利益为主要目标的，政治参与行为只不过是一种手段，他们并没有把政治参与本身当作一种目标自觉地去追求，因此，他们的政治参与只是一种手段性参与。

3. 非制度化参与有扩大的危险

我国农村的改革在给了农民极大的经济自由的同时，也给了农民完全的人身自由。这是一个具有历史意义的伟大进步，但是这同时也带来了一些问题。我们在把自由交给农民的时候，却没有交给他们制度和法律，于是在政府放松了对农民的控制的时候，农民就失去了行动的规范，我国不少农村地区近几年出现的社会治安严重混乱的状况就是这一问题的突出反映。这一问题反映在我国农民的政治参与上，就是他们非制度化政治参与

的出现和增多。

所谓的非制度化参与主要是指不符合制度和程序的政治参与，也包括违反法律的非法参与。近几年来，我国农民的非制度化参与时有发生。常见的主要有行贿、越级上访、写小字报、报复村干部，更严重的有暴力攻击干部和执法人员、冲击国家机关和政府部门等。此类事件虽然不普遍，但也已为数不少，并且近年来大有扩大的趋势。如像我们提到的山西省某县农民集体冲砸县供电局的事件，集体暴力攻击乡干部和民警的事件，都是性质极其严重的非制度化政治参与。据湖北省钟祥县的统计，仅在1988年，村组干部与农民群众闹对立冲突就达164次，其中动手打架42人次。另据调查，辽宁省新金县在1990年发生的农民以各种形式报复村干部的事件达110起。山东省沂水县1993—1996年间，发生的故意报复、侵害村干部案中较为严重的就达14起[①]。

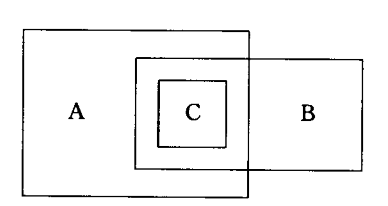
我国农村地区的制度化建设本来就很薄弱，尤其是近几年又出现了社会治安混乱的局面，这已经严重威胁到我国农村地区的社会政治稳定，影响到党和国家的方针、政策在广大农村的贯彻实施，限制了我国农村经济社会文化的进一步发展，所以大力加强农村基层政权和基层组织建设已经迫在眉睫，成了当务之急。当前我国农民的非制度化政治参与正好是对我国农村地区制度化建设的严重破坏，正好是对农村基层政权和基层组织建设的严重冲击。所以我们一定要充分认识到当前我国农民非制度化政治参与的严重性，采取有效措施，防患于未然。

---

① 《乡镇论坛》，1996年第6期。

4. 非制度化参与、抗议性参与和暴力参与往往合而为一

非制度化参与、抗议性参与和暴力参与是从几个不同的角度划分我国农民的政治参与时采用的概念，它们的内涵和外延并不是等同的。一般来说，非制度化参与和抗议性参与是两个相交的概念，暴力参与则是这两个概念交集的一个子集（如图所示）。从理论上讲，非制度化参与未必就是抗议性参与和暴力参与，抗议性参与也未必就是非制度化参与和暴力参与。但在农民实际的政治参与中，这三者往往互相渗透，互相转化，最终合而为一。在很多情况下，同一行为和事件就既是非制度化参与，又是抗议性参与，同时还是暴力参与。如前文我们所列举的山西省某县农民冲击供电局的事件、武力围攻乡干部和民警的事件，黑龙江省宾县农民同乡干部、民警打斗的事件等，无不都是三者合而为一。



A：非制度化参与
B：抗议性参与
C：暴力参与

第四节　农民的政治参与对政治体系的影响

以上我们从客观上介绍和分析了当前我国农民政治参与的表现形式和总体特点，使我们对我国农民政治参与的情况有了一定程度的了解。但是，知道这些事实和现象远远不是我们的目的和终结，它们仅仅是我们研究工作的基础和前提。现在我们所要知道的是，当前我国农民政治参与的这些状况和特点说明了什么呢？它对我国的政治生活是一件好事呢，还是一件坏事？我们怎么对待当前我国农民的政治参与呢？

从总体上看，我国农民政治参与的增多是一个令人鼓舞的信号。它表明在我国人口结构中占主导地位的中国农民正开始以某种方式介入中国政治，正逐渐由政治生活的边缘阶层向核心阶层转化。虽然这种转化是不平衡和漫长的，但通过他们不断的政治参与的锻炼，中国农民将在政治上更加成熟，成为更加成熟的政治公民。这将大大促进我国社会主义民主政治的健康发展，不仅能真正保证我国社会主义民主主体的广泛性，而且也能真正提高这个具有广泛性的民主主体的政治素质，使他们能真正行使自己的民主权利。但是，当前我国农民的政治参与中也有令人忧虑的一面。这种忧虑主要来自于对近年中国农民非制度化政治参与的增多的担心。近年来的改革使政府对农民过度的人身控制消失了，但是也使政府的合法权威大为降低。这造成了近年来农村地区基层政权涣散无力、社会治安不断恶化的消极现象。我国农民的非制度化政治参与在这种情况下无异于雪上加霜，它更进一步地削弱了我国农村地区基层政府的权威，影响

了基层政权职能的正常和有效发挥，加深了我国农村地区的社会政治的不稳定。这将对我国农村地区乃至整个国家的政治社会发展产生极为不利的影响。所以对我国农民当前的政治参与，我们需要全面看待，既要看到其积极意义的一面，又要看到其消极意义的一面。

一、对政治体系的积极影响

我国农民政治参与的增多不仅标志着我国政治发展程度的进步和我国社会主义民主建设的进步，而且也会进一步推动我国的政治发展。

比较政治学者为政治发展提供了各种各样的标准。到目前为止，他们对政治发展的比较全面的标准可以总结为三个，即民主、稳定和独立自主。在这三个标准中，衡量政治系统民主化和现代化程度的最主要的标准就是人民政治参与的程度和水平。人们一般认为，现代民主政治发展的过程就是政治参与不断扩大的过程，一个国家公民的政治参与程度和水平越高，这个国家的民主程度和政治发展程度就越高。也就是说，政治参与已经成为衡量一个国家政治发展程度的一个标准了。

农民人口在我国占绝大多数，他们政治参与的程度和水平几乎决定着我国整个国家政治参与的程度和水平。没有我国农民政治参与程度和水平的提高，我国整体的政治参与程度和水平的提高是难以想象的；所以当前我国农民政治参与的增多标志着我国政治发展程度的进步。

同时，从另一个角度来看，我国农民的政治参与的增多也是我国社会主义民主建设的重大进步。人民的政治参与，是社会主义民主的重要特征。社会主义民主的本质是人民成为国家的主

人。这一本质外化为民主政治的两方面的特征：第一，所有公民都有权参与国家各个层次的政治生活和政治管理。这就是说，社会主义政治发展是建立在公民普遍参与的基础之上的，国家机构在人民参与下建立，国家工作人员由人民民主选择，国家事务在人民参与下发展，所有国家权力都来自于人民，并在人民参与下运行。第二，所有公民都有权利和义务监督各级政府及党政干部。为了保证国家权力真正起到管理社会、服务人民的作用，避免国家权力被异化为少数人的特权，公民对国家权力的运行状况；必须施之以有效的控制，对掌握国家权力的党政官员，必须加以必要的社会监督。所以，我国的社会主义民主政治建设也要求公民积极地参与政治。公民的政治参与程度和水平也成了衡量我国社会主义民主政治建设的一个重要标准。那么，在我国人口结构中居主导地位的农民的政治参与的增多就理所当然地从一个方面标志着我国社会主义民主政治建设的进步。

总之，我国是一个农业社会，农民占人口的绝大多数，这就决定了农民在我国社会政治生活中的重要地位。没有农民的现代化，就不可能有整个国家的现代化。没有农村的政治发展，中国整体的政治发展便是一句空话。没有我国农民的政治参与，我国的政治发展就不可能有实质的进展，我国的社会主义民主政治建设就会蜕化成为少数人的特权的假民主。所以，当前我国农民政治参与的增多反映了我国政治发展程度的进步和我国农村社会主义民主政治建设的进步。

并且，不仅如此，我国农民的政治参与还会促进我国农村政治的进一步发展。这表现在以下几个方面：

第一，当前我国农民的政治参与锻炼了他们的政治能力，提高了他们的政治素质，使他们走向在政治上更成熟的公民。一个

在政治上成熟的公民，应该具备以下素质：(1)具有强烈的参与精神。具有现代民主意识的人对公共事务总是有一种参与的热情，喜欢通过他们的努力去有意识地影响政府权威对公共事务的决定。(2)具有明确的权利和利益意识。一个在政治上成熟的公民必然具有明确的权利意识和利益意识，他知道哪些是自己的利益，哪些是国家的利益，并且他还知道在自己的利益受到无论是个人、政府或官员的非法侵犯时，自己都有权利去表示、去反抗。(3)具有严格的法制观念。在政治上成熟的公民决不冒违反法律和制度的危险，他们在自己受到不合理的侵犯时，一般要寻求通过符合法律和程序的手段去解决，而不是完全凭自己的冲动去解决等。(4)不走极端。成熟的公民既不是对政府和官员不问是非、一味盲从的服从主义者，也不是反对一切政府权威的无政府主义者。他们敢于反对政府和官员的不合理的政策和错误的行为，但是却服从合法的政府权威。用这些在政治上成熟的公民的标准来衡量我国的人民群众，得到的结果并不是令人鼓舞的。尤其是人口数量占绝大多数的农民，在这一点上更令人失望。

现在我国农民逐步地参与政治，正好可以锻炼他们的政治能力，提高他们的政治素质。比如，村民自治和基层民主选举的实践，不仅可以增强农民的民主意识、激发他们政治参与的热情，而且也使他们学习了一些政治生活的程序，可以使他们掌握更多的政治知识和参与政治生活的能力。又如，农民可以通过他们上访、投诉、诉讼等政治参与的形式在保护他们自己利益的同时，也不断强化他们的权利意识和利益意识，更加明确地知道哪些是自己的权利和利益。虽然利益意识的过分强化并不完全是一件好事，但对当前几乎没有权利意识和利益意识的我国农民

来说，培养他们适当的权利意识和利益意识不仅是必要的，而且是迫切的。因为只有他们具有了一定的权利意识和利益意识，他们才可能行使自己的民主权利、保护自己的合法利益，才可能对政府和官员侵犯他们利益的行为表示抗议、形成监督。同时，通过农民不断的政治参与的锻炼，他们会逐渐学会通过法制的手段参与政治生活，保护自己的利益。这对我国农民来说是极其重要的。

第二，广大农民的政治参与对农村各级党政部门和干部的监督，有助于提高各级党政干部的政治素质和业务素质。当前我国农民的政治参与主要是和农村各级党政部门、基层组织的各级干部打交道。这些干部们的政策水平、工作作风、工作方式和方法，甚至包括他们的生活作风以及违法乱纪行为，都不会逃过广大农民群众的眼睛。多数农村干部的工作难度很大，工作很辛苦，但他们中的不少人确实政治素质和业务水平不高，在一些人的身上甚至存在着官僚主义、损公肥私、贪污受贿等腐败和违法乱纪行为。如果广大农民对他们的官僚主义、损公肥私、贪污受贿等腐败和违法乱纪行为视而不见，采取容忍避让的态度，那无疑对他们是一种纵容和鼓励，只能使这些干部更加腐败。而广大农民积极的政治参与，上访、举报、投诉或提起诉讼，就会对各级农村干部形成一种有力的监督，就会遏制这些官僚主义和腐败行为。久而久之，这些干部就会或者惧于农民的监督而放弃这些行为，或者会自觉改正这些行为。这样，就会使我国农村干部的素质也不断锻炼和提高，逐步形成一批高素质的社会主义农村干部。

第三，我国农民的政治参与会促进我国农业农村决策的科学化和农业农村政策运行的合理化。如前所述，当前我国农民各

种形式的政治参与，对农民自身来说实际上是一种利益表达，而对我国党政各级决策者来说，则是提供了更为详细的农业农村状况的微观信息，使决策部门对农业和农村工作有更广泛的、更全面的、更详细的决策信息基础。这会大大促进我国农业农村决策的科学化。如在 1993 年党中央、国务院对农民负担过重的问题给予了高度重视，做出了一系列减轻农民负担的规定，受到了全国农民的极大欢迎。党中央和国务院能做出这样的决定，其根据一方面是各级干部和政策研究部门的调查以及人大代表的反映和建议，另一方面则是农民群众通过各种形式的政治参与使包括中央在内的各级干部意识到了这个问题的严重性。如江泽民总书记在江汉平原视察时，当地农民向他直接反映了农民负担过重的问题；蚌埠市郊农民庞文全五次上书江泽民总书记，其中多次是反映农民负担过重的问题；安徽农民丁作明因为反映农民负担过重而遭报复被活活打死，他的乡亲们为他赴京上访、喊冤告状，最后终于惊动了国务院等。农民的这些直接政治参与，就为各级党政干部和决策部门提供了大量的决策信息，有助于农业农村决策的科学化。

同时，我国农民的政治参与还能促使我国农业农村政策运行的合理化。由于种种原因，中央关于农业农村的合理的政策在某些地区往往会被歪曲或被束之高阁，得不到真正的贯彻和落实。在这种情况下，那些掌握政策的农民就会通过各种形式的政治参与，监督当地政府和干部按政策办事，保证国家政策的贯彻落实。如黑龙江省宾县胜利镇发生的农民同乡干部、民警的流血冲突事件，就是由于当地乡政府违反中央政策预收秋后统筹款遭到农民抵制后引起的。河南省汝州市小屯乡农民状告乡政府也是由于乡政府预收第二年的统筹款而引发的。农民的这些政

治参与有力地监督了各级政府和党政官员对中央农业农村政策的贯彻落实。

第四，我国农民的政治参与会进一步促进我国农村政治生活的民主化和制度化。同样道理，由于广大农民的参与和监督，农村的各项工作，如村委会选举、农民负担、计划生育、财务管理、耕地承包、宅基地分配和生产资料供应等工作会越来越公开化、民主化、制度化和合理化。这将大大促进我国农村地区的制度化建设，也有利于进行我国目前迫切需要加强的基层政权和基层组织建设工作。

总之，当前我国农民的政治参与的增多是一件令人欢欣鼓舞的好事，它既标志着我国农村地区政治发展程度的提高和我国社会主义民主政治建设的进步，也能锻炼和提高我国农民和农村干部的政治能力和素质，促进我国农业农村决策的科学化和农业农村政策运行的合理化，使我国农村政治生活更加民主化、制度化和规范化。

二、对政治体系的消极影响

当前我国农民的非制度化政治参与是我国农村政治欠发展的标志，它直接损害着我国农村基层政权和基层组织的权威，冲击着我国农村地区的社会政治稳定。

尽管我国农民的政治参与是一件令人欢欣鼓舞的好事，但是这个好事不是绝对的。相反，当前我国农民抗议性参与和非制度化参与的增多实在是一个很危险的信号，它们对我国农村的政治发展具有消极的意义和作用。

第一，当前我国农民政治参与的增多，尤其是抗议性参与的增多，反映出我国农业农村工作中存在着失误和缺陷。改革开放

以来，我国农业农村工作取得的巨大成就是人所共知、有口皆碑的。但是，毋庸讳言，近年来我国农业农村工作中也出现了许多问题和失误。在当前我国农民的政治参与中，上访、投诉、诉讼、报复、暴力对抗等抗议性的参与占了相当大的比例，这说明了什么呢？除了其它值得考虑的因素之外，它实际上直接反映了我国近年在农业农村工作中存在的问题和失误较多。如农民的很大一部分抗议性参与是针对负担过重问题的，另外还有很多则是针对农村干部的腐败和违法乱纪行为的。这些问题具有很大的普遍性，尤其是农民负担过重的问题屡抓不减，已经引起了广大农民的强烈不满。

农业是我国国民经济的基础，农村是我国社会的主体，这是我国的一个最基本的基本国情。我们在农业和农村工作中普遍存在的这些问题，对我国来说意味着什么呢？这就迫切需要我们加强对农业和农村问题的重视，尽快改善农业和农村政策。

第二，当前我国农民非制度化政治参与的增多直接损害我国农村基层政权的权威，破坏我国农村基层政权的建设。改革开放前，我国农民的非制度化参与微乎其微，几乎没有。但近年来，由于种种原因，我国农民的非制度化参与大大增加了，个别事件的性质甚至还相当严重，如集体冲击国家机关、政府部门，暴力攻击乡村干部、公安干警等。农村改革开放以来，随着经济权力的下放和农业生产劳动的分散化，我国有些地区的乡镇政府和村级组织的权力、权威和职能已经大大削弱了，有的已经不能正常地发挥农村基层政权和基层组织的作用了。个别地区的乡镇政权和村级组织甚至近乎形同虚设、名存实亡。为了保证党和国家的各项方针、政策在农村的贯彻实施，为了有力地促进我国农村地区经济文化的发展和维护农村地区的社会政治稳定，迫切

需要我们加强基层政权和基层组织的建设，使它们发挥应有的作用。但是农民的非制度化政治参与却是对农村基层政权和基层组织建设的直接破坏，它大大损害了农村基层政权的权威和职能，影响了党和国家的方针政策在农村的贯彻实施，冲击了我国农村地区的社会政治稳定，影响和制约了农村地区经济文化的进一步发展。

虽然就目前来看，这种情况在我国农村还并不普遍和严重，但是如果我们对此掉以轻心，任其自然，那么长此以往，其势必会愈演愈烈，会严重危害我国农村地区的社会政治稳定。农村是我国社会的主体，农村的稳定直接关系到全国的稳定。“农村人口占我国人口的百分之八十，农村不稳定，整个政治局势就不稳定。”[①] 所以从长远看，当前我国农民的非制度化参与不仅会影响我国农村的社会政治稳定，而且对全国的社会政治稳定也是一个潜在的威胁。

第三，当前我国农民的非制度化政治参与对我国农村的制度化建设是一种严重的破坏。从整体上看，政治参与的增多是一个国家政治发展必经的一个阶段，所以当前我国农民政治参与的增多标志着我国政治发展程度的进步，但是我们必须在总体上进步的主流下看到那些起破坏作用的暗礁，我国农民非制度化参与的增多就是这些暗礁之一，它对我国农村的政治制度化建设和未来的政治发展会起一种破坏作用。

我国是人民当家做主的社会主义国家，我们所制定和设立的各种制度和法律法规是体现人民意志，保障人民权利，保护人民利益，巩固人民民主专政，维护国家安定团结，保障和促进经

① 《邓小平文选》(第三卷)，人民出版社，1993 年，第 237 页。

济发展的根本保证，也是我国实行改革开放，进行社会主义建设的根本保证。所以，我们每个公民都应该自觉遵守和维护这些制度和法律法规。当然，由于各种各样的原因，我国目前的法制建设还比较薄弱，还不尽如人意，这就更需要我们花大力气加强法制建设。但是当前我国农民的非制度化政治参与却直接破坏我国农村的法制建设，冲击我国农村地区的政治制度化。一个国家在政治制度化方面的落后状态，会使对政府的要求很难通过合法渠道得到表达，并在该国政治体系内部得到缓解和集中，因此政治参与的剧增就产生政治动乱。

总之，当前我国农民政治参与对我国的政治现实和未来的政治发展，既有积极的作用，又有消极的作用，它既推动了我国农村地区的社会主义民主建设和政治发展，又从某些方面在某种程度上对我国农村的基层政权建设、政治制度化建设和社会政治稳定产生破坏作用。这两个方面我们都要看到，不能失之偏颇。当然，从总体上来看，当前我国农民政治参与的增多还是一件好事，它将必然地成为我国未来政治发展的一个显著的生长点。

第五节　农民政治参与增多的原因分析

当前我国农民政治参与的增多既是一件好事，但又存在着一些令人担忧的因素，那么我们应该怎么办呢？这是一个不容回避的问题。

在我国当前以经济建设为中心，大力发展社会主义市场经济的大气候下，农民的政治参与问题好像并不起眼，其中的非制度化参与现象似乎也并不严重，但是，在中国任何忽略农民的有

历史意义的变化的做法都是不可取的，我们绝不可对它见如不见，不做任何反应。那么，我们应该怎样对待当前我国农民的政治参与呢？鼓励它吧，它有令人担忧的消极作用；否定它吧，它又有很大的积极作用。我们岂不是陷入了进退维谷之境？要想对这个问题做出正确的回答，就需要我们首先分析一下当前我国农民政治参与增多的原因。我们打算从客观因素和主观因素两个方面来入手分析：

一、客观因素的宏观考察：经济发展中的必然

比较政治学的研究表明，经济发展水平影响政治参与水平，经济发展水平越高，政治参与水平也就越高。虽然政治参与水平与经济发展水平并不完全同步，但从总体上看，政治参与与经济发展还是携手并进的。大量跨国和纵向的研究已经证实了这一点。如西蒙·马丁·李普塞特和丹尼尔·勒纳提出的比较数据表明，社会经济现代化与政治参与之间存在着明显的正相关关系。另外一些学者对 55 个国家的研究也发现，投票参与的水平是经济发展程度的正比函数①。

这是因为：(一)经济和社会发展在社会群体之间造成了一种紧张关系，这种紧张关系必然导致政治参与。在经济发展过程中会不断出现新的社会群体，低地位群体也不断寻找改变自己命运的机会，这就使各阶层、各地区之间的群体不断发生利益冲突。这种冲突必然导致各社会群体加紧影响政府和官员，使其做出有利于自身利益的决策。(二)经济发展也要求政府职能扩大。在一个社会中，尽管政治活动范围明显地受基本政治价值和意

① 亨廷顿、纳尔逊《难以抉择》，汪晓寿等译，华夏出版社，1989 年，第 44 页。

识形态的影响，但它同时更受经济发展程度的影响。高度工业化的社会比起传统社会，常常有更多的社会化经济，它需要政府从事更多的激励、调控和再分配活动。然而，政府活动愈影响社会群体，这些群体就愈感到政府与自身利益密切相关，也就愈积极努力地去影响政府决策。

我国目前的情况正是如此。当前我国农民政治参与的增多是和我国农村社会经济的发展密切相关的。改革开放使我国农村大部分地区解决了温饱问题，农民生活有了基本保障，这是当前我国农民政治参与的基本前提。随着经济的进一步发展，我国农村地区的各种利益冲突也逐渐明显化了，在农民个人与集体、农民与国家、集体与国家之间都存在着经常性的利益冲突。农民为了保护和表达自己的利益，必然要更多地参与政治。

同时，我国农村的社会主义民主政治建设，也在政治上为我国农民的政治参与提供了保障。早在 1982 年，我国就在部分地区的农村进行了村民自治的试点工作。经过几年试点以后，体现村民自治原则的《村委会自治法》(试行)在 1987 年出台了。该法从 1988 年起开始在全国推行，1998 年又出台了正式的《村民委员会组织法》，迄今为止，全国绝大多数农村已经实现了村民自治。虽然就目前来看，我国的村民自治并非尽善尽美，还存在着不少问题，但它毕竟是我国农村政治民主化的一个重大举措，标志着我国农村在政治民主化进程中的巨大进步。另外，1989 年颁布的《行政诉讼法》在我国的普及宣传，又赋予了我国农民一条在政府和官员面前维护自己的合法权益、进行政治参与的新途径。

二、客观因素的微观考察:农民利益受到侵犯和干部行为失范

我认为,激发当前我国农民政治参与、尤其是非制度化参与增多的直接原因,不过以下两个方面:一是农民利益受到严重侵犯,二是某些干部行为严重失范。

1. 农民利益受到严重侵犯

如前所述,近年来我国农民遭受侵犯的问题非常突出,如不合理的农民负担、农产品收购打白条和屡屡发生的假劣农资坑农骗农问题等,引起了农民的强烈不满。他们在一些偶发因素的刺激下,很容易产生对立情绪,诉诸于非制度的政治参与行为。由于前面章节已有交代,在此不再重复。

2. 某些农村干部行为严重失范

应该承认,新形势下农村工作难度很大,不仅干起来辛苦,而且还得不到理解,大多数农村干部确实兢兢业业、任劳任怨地工作着。然而我们也必须看到,当前我国农村基层干部中确实存在着一些值得注意、甚至令人忧虑的现象。这其中最突出的就是不少农村干部行为严重失范。

不少农村干部不正之风严重,有大吃大喝、以权谋私、贪污腐化等违法乱纪行为。他们的指导思想严重偏差,处处以官自居,高高在上,不关心群众疾苦,官僚主义严重,以管人治人的姿态出现在农民面前。他们巧立名目,不断加重农民负担,搞得农民不堪重负、叫苦不迭。他们对农民态度蛮横,作风霸道,动不动就开口骂人、动手打人,甚至闯入农民家中,强行拉走农民的粮食、电视机、家具等家产。前面我们已经举过不少这样的例子,如山东省淄博市周村区萌水镇扈家村的村委会主任韩刚,他自篡

夺了村委会主任大权后，养着六条狼狗，雇佣着帮凶，置有枪支、电警棍、刀具等凶器，先后殴打、伤害村民30余人，强奸、污辱、猥亵妇女达40人，放火烧毁村民房屋10次，砸坏村民门窗玻璃不计其数。再如，河南省邓州市徐楼村的村干部在受到农民陈重申的检举揭发后，竟然用极其残忍的手段集体谋杀了这个农民。安徽省利辛县纪王场乡派出所竟把反映村干部问题的农民丁作明活活打死。这些干部的行为不仅损害了广大农民的利益，也严重损害了党和政府的形象，引起了农民群众的强烈不满。由农村干部的这种失范行为激发的农民的政治参与，绝大多数都是非制度化参与。

此外，一些农村干部领导水平低下、工作方法不当也会激发农民的非制度化政治参与。如计划生育工作在我国农村是个老大难的工作，确实不好做。但个别地方的干部不是通过宣传、教育等方法展开工作，而是通过野蛮的"抓住少妇强行节育，逮住孕妇强行人流"的办法进行，弄得老百姓鸡犬不宁，怨声载道。为此就发生了不少农民与干部之间的暴力冲突和流血事件。

三、主观因素：中国农民政治文化的突变

以上我们已经从宏观理论和具体实际上分析了我国农民政治参与增多的客观因素。但是很显然，只分析这些客观原因而忽略农民的主观方面的状况是不全面的。所以下面我们就要从主观方面，主要从政治文化方面来分析当前我国农民政治参与增多的原因。我认为，我国农民的政治文化从80年代起开始发生了一个突变，这个突变正是当前我国农民政治参与增多的主观方面的主要原因。

改革开放不仅促进了农村经济的发展，而且也大大促进了

农民思想意识和价值观念的变化。这些变化从政治文化上表现出来，就形成了农民政治文化的突变。这个突变可以从当前中国农民与传统中国农民政治文化的比较上得到说明。

传统的中国农民的形象是勤劳、善良、忍耐和朴实，另外还有一些保守和封闭。反映在政治文化上，农民对政治的态度往往是冷漠和不关心，既无权参与也不愿参与。总认为“肉食者谋之，又何间焉”?[①] 觉得政治是政府、官员和政治家们的事情，于我平民百姓无干。对于政府和官员，传统的中国农民大多表现出极端的顺从和恐惧，不敢有任何异议。即使是心中不满，也只能是“不敢言而敢怒”。除非是被逼无奈、无法生存时，他们才会揭竿而起、奋起反抗，叫做“官逼民反”。也就是说，哪怕只要有一寸生存空间使他们能够生存下去，他们也就不反抗了。另外，传统的中国农民在政府和官员面前，也没有任何权利意识，不知道哪些是自己的正当权利和利益，更不知道如何运用自己的权利保护自己的利益。所以我们可以用“臣民文化”来概括传统中国农民的政治文化的典型特征，即：对政治冷漠而不关心，对政府官员顺从而恐惧，没有任何权利意识。

当前我国农民的政治文化与传统农民的政治文化相比，发生了巨大的变化，这些变化表现在以下三个方面。

第一，当前中国农民有了越来越强的权利和利益意识。在革命战争和社会主义建设时期，我国农民已经为我国革命和建设做出了巨大的贡献；今天他们仍然一如既往地为祖国的改革开放事业贡献力量。但所不同的是，今天我国农民已经有了越来越强的权利和利益意识。他们不仅清楚什么是自己的基本利益，而

① 语出《左传·曹刿论战》。

且也懂得了如何表达和维护自己的基本利益。这并不是他们不愿再为国家贡献力量了，而是他们希望通过法律，依法决定个人利益、集体利益和国家利益。这种意识的变化是划时代和决定性的，它成了当前中国农民政治参与的内在动力。

第二，当前我国农民有了官民平等的意识。当前我国农民对党、政府和官员还是乐于服从的，但这个服从已经不再是建立在恐惧心理之上的顺从了，而是建立在对党、政府和官员的依靠和信任基础之上的服从。我国社会主义民主的建设和发展，使不少农民意识到，政府和官员不是什么高不可攀的绝对权威，他们和普通老百姓其实是平等的；他们的权力不过是工作的需要，而不是什么特权。所以他们对政府和官员就少了那份战战兢兢的恐惧感。官民平等的意识扫清了我国农民政治参与在心理上的障碍。

第三，当前的中国农民有了一定的公民意识，即在自己的利益受到侵犯时敢于表达和保护的意识。与前两点相联系，农民有了权利意识，也有了官民平等的观念，所以在他们的利益受到政府和官员的侵犯时，他们就敢于参与政治，向政府和官员表达自己的异议、不满及到反抗，来保护自己的利益。

正因为如此，我们才说中国农民的政治文化正在发生着突变，正在形成一种新的政治文化，这种政治文化的特点是：有较强的权利意识和官民平等的观念，理性地服从政府和官员，敢于保护自己的合法利益。当然，需要指出的是，这个政治文化的突变仅仅是个开始，远远还没有完成。所以这种政治文化的特点在中国农民身上还不具有普遍性，但这个变化已经开始了，它将是一个必然趋势。

总之，我国农村社会经济的发展和政治民主建设的进步，农

民利益的不安全，农民政治文化的突变，或许还有其它因素，共同促使我国农民的政治参与较前大大增多了。

第六节 如何对待农民的非制度化政治参与

通过以上我们对当前中国农民政治参与对当前中国政治的积极作用和消极影响的分析，我们知道当前中国农民的政治参与对中国政治既有积极作用，又有消极作用，所以我认为，对我国农民当前的政治参与，既不能盲目鼓励，也不能简单压制，而应该分别对待。应该鼓励或者至少不限制他们的制度化参与，而尽量杜绝他们的非制度化参与。但是，现在的问题是，如何才能减少和杜绝农民的非制度化政治参与呢？

我们能不能采取严厉的惩罚措施来解决这个问题呢？当然不能，采取严厉的惩罚措施来压制农民的非制度化参与，或许可以在短期内达到预期目的，但是这种做法治标不治本，不仅不能从根本上解决问题，而且还容易激化矛盾，反而使之变本加厉。要找到减少农民非制度化政治参与的途径，需要我们联系农民非制度化政治参与的原因。前面我们已经从客观和主观两个方面分析了当前我国农民政治参与增多的原因，具体到非制度化政治参与上，其实仍然有客观和主观两个方面的因素在起作用。简单地说，客观方面的原因是由于农民利益受到严重侵犯和农村干部的行为失范引起的，主观方面的原因是由农民自身的弱点和缺点造成的。这两个方面都是我们在考察当前我国农民非制度化政治参与不可或缺的因素，忽略任何一方都不是客观、公正的态度。所以，要减少和消除我国农民的非制度化参与，需要我们从以下两个方面来采取措施。

一、尊重农民利益，提高干部素质

1. 制定有关法律政策，使农民利益有法律保障

在改革开放后的社会主义中国，竟然发生了农民因不堪忍受重负而自杀的事件，并且在一年之间竟发生了三起，可见当前中国农民负担过重的问题确实已经相当严重，已经到了非解决不可的地步了。

其实，党中央、国务院早就极为重视农民的负担问题。从1983年起，党中央和国务院就先后制定和下达了一系列有关维护农民合法权益，切实减轻农民负担的文件和政策法规。1983年1月，中共中央《当前农村经济政策的若干问题》指出："无论办什么事情，凡需要动用民力的，都必须坚持量力而行的原则，切不可重复过去一切大办的错误做法。必须十分注意精简人员，节约开支，杜绝浪费，减轻农民负担。"1985年1月，中共中央、国务院《关于进一步活跃农村经济的十项政策》明确指出："凡要农民出钱兴办的事，都要经乡人民代表大会讨论，坚持'定额限额'。任何额外的摊派，农民有权拒绝。"同年10月，中共中央、国务院联合发出《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》，责成各部门和省级党政领导出面主持，对减轻农民负担问题进行一次彻底检查，采取断然措施，切实加以解决。1990年，中共中央、国务院又相继做出《关于坚决制止乱收费乱罚款和各种摊派的决定》和《关于切实减轻农民负担的通知》。1991年11月，党的十三届八中全会《关于进一步加强农业和农村工作的决定》强调要采取有力措施，减轻农民负担。1992年12月7日，国务院颁布了《农民承担费用和劳务管理条例》，对村提留、乡统筹和劳务的标准、使用范围、管理、监督以及奖惩等，做出了具体规定，明确

了农民应尽的义务，使农民负担向依法管理的轨道迈进了一步。同年 12 月 29 日，国务院召开全国农业工作电视电话会议，李鹏总理宣布，为了切实保护和充分发挥农民的积极性，保持农业的稳定发展，党中央、国务院决定采取十项措施。其中第三项明确强调农民负担不得超过上年人均纯收入的 5%。1993 年 3 月 19 日，经党中央、国务院批准，中共中央办公厅、国务院办公厅联合向全国发出切实减轻农民负担的紧急通知，针对农民负担屡抓不减的势头，提出断然措施，除依法纳税和按《农民承担费用和劳务管理条例》交纳村提留和乡统筹外，其它涉及农民负担的文件一律先停止执行，然后进行清理。1993 年 7 月，八届全国人大常委会第二次会议通过了《中华人民共和国农业法》，首次以法律的形式规定了减轻农民负担、维护农民利益，使农民的利益有了法律保障。

这些文件、政策和法律法规是维护农民利益的有力保障，在一定程度上起到了减轻农民负担，保护农民利益的作用。1993 年以来，减轻农民负担工作已经初见成效。但是 1993 年底的农民负担执法检查和 1994 年农民的反映表明，农民负担过重的问题还没有从根本上得到解决，有些问题仍然相当突出。从前面第六章介绍的情况来看，1996 年以来农民负担的呼声仍然不绝于耳。

一些地方的党政领导认为当前的中心任务是加快经济发展，讲减轻农民负担不合时宜，把减轻农民负担与发展经济对立起来。有的地方对宣传有关政策不积极，不让有关政策、法规同农民见面。还有一些地方和部门对中央的三令五申置若罔闻。目前看来，与中央减轻农民负担的精神相对抗的主要做法有：一、明令取消的项目仍在执行。基层干部和农民反映强烈的有：农村

宅基地有偿使用费、土地登记费、治安联防费、村镇建设规划管理费、农机管理费、摊派报刊费。一些地方未经批准，继续开展路桥、教育、卫生、改水等集资活动和加重农民负担的达标升级活动。二、中小学收费、婚姻登记、邮电服务等方面的乱收费及强制保险依然盛行。有的地方小学生每学期学费高达 80～160 元，初中生高达 100～270 元。有的地方的邮电部门推行“邮电延伸费”。还有的地方推行强制保险，如中小学人身安全保险，母子双全保险，农民社会养老保险、房屋综合长效保险、建房施工安全保险等。三、虚报人均纯收入数字，一些地方为向农民多收钱款，就在人均纯收入上做文章，虚报人均纯收入的数字。四、层层加码。一些乡村不按经审批的统筹提留预算方案收取，而是层层加码，除了把提取的标准加码外，连项目也私自增加了。有的地方提前预收统筹提留，有的地方强行以资代劳。这必然要引起农民群众的强烈不满，引发他们的非制度化政治参与。

可见，要真正做到尊重农民利益，减轻农民负担，并不是一件很轻松的事，仅仅有政策、法律法规还是不够的。因为政策、法律法规毕竟还是要靠人去执行的，所以，要减轻农民负担，也必须要端正干部思想，提高干部素质。

2. 提高干部素质，规范干部行为

广大农村干部，常年处在农村工作的第一线。党和国家在农村的路线、方针、政策、法律法规和各项工作任务，要靠他们去贯彻落实；农民群众生产、生活中的实际问题，要靠他们去解决。我国农村干部的基本状况是好的。党的十一届三中全会以来，他们在实行家庭联产承包责任制，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设，巩固农村的社会主义阵地，带领农民改变农村的落后面貌的过程中，经受了锻炼和考验，做出了重要贡献。

但是，实事求是地讲，改革开放以来，确实有一些农村干部存在着官僚主义、贪污腐败、工作方式简单粗暴等问题。他们或者对中央的政策置若罔闻、阳奉阴违，或者对农村群众以官自居、颐指气使、态度蛮横。这些素质低劣的干部的行为往往会直接激起农民的非制度化政治参与，因此，大力提高农村干部的基本素质乃是解决当前我国农民的非制度化政治参与问题、以至其它农村问题的一个当务之急。

我认为，提高农村干部的素质，规范干部行为一方面要靠教育，另一方面也要靠法制。教育是要提高他们的思想和政策水平。要从农村干部的实际情况出发，组织和引导他们学习党和国家在农村的方针政策和法律法规，学习正确的工作方法和管理经验；教育他们不断提高贯彻执行党的基本路线的自觉性，创造性地贯彻落实党和国家在农村的各项方针政策，带领农民群众，实现共同富裕。但是仅仅靠教育是远远不能解决问题的，对那些以权谋私、违法乱纪，严重侵犯农民利益，引起农民群众强烈不满的，要查清事实，依法严惩，才能起到惩戒和教育的作用。

二、对农民进行民主启蒙，提高农民的参政素质

农民是我国最大的劳动阶层，他们吃苦耐劳，善良朴实，不屈不挠，为我国革命和建设事业做出了巨大贡献。没有农民的支持和参加，中国革命就不可能取得成功；没有农民的热情投入，我国的社会主义现代化建设和改革开放也不可能取得这么大的成就。他们做出的牺牲和贡献应该得到公正的肯定。

但毋须讳言，我国农民阶级也有它自身的许多弱点和缺点，由于他们文化素质低，法制观念差，对自身的权利还没有十分清楚的认识，还没有学会按照制度化的程序参与政治生活，表达自

己的利益，所以或者听任自身权利遭受侵犯而无动于衷，或者容易头脑发热、感情用事，往往容易被偶发事件所刺激，做出过火行为。

因此加强对农民的民主启蒙是十分必要的。我们既要培养他们的参与意识，又要培养他们的法制意识和程序意识，使他们在自己的利益受到侵犯的时候既要敢于表达和保护，又要在制度化的轨道上采取行动。既然在当前形势下，我国农民已经或多或少地开始进行政治参与了，那么有针对性地加强对他们的政治常识和政治技能的教育，增强他们的制度化观念，提高他们的参政能力，使他们成为在政治上成熟的公民，就成了当前我们农村工作的一个无可置辩的内容了。他们中的一部分人之所以要进行非制度化政治参与，是因为他们不知道如何进行合法的政治参与。我们也应该对此负一部分责任，因为我们没有教育他们学会合法地参与政治。

假如通过我们的努力，到某一天，我国农民不仅能够正确地选择干部并对他们实施有效的监督，而且还学会了适当地表达自己的利益、合法地保护自己的利益，那我国农民的政治参与就走上了制度化的轨道，达到了较高的程度和水平。那就是我国农村地区政治发展的巨大进步，是我国政治发展的一个新阶段。我们期盼着这一天！

第八章

中国农村政治发展的前景

世纪之交的中国正处于一个大的社会转型期，其经济、政治以及社会文化等各个方面都正在发生着划时代的巨变，那么中国农村政治在新的世纪将会发生什么样的发展变化呢？我们在此作一些分析展望。首先我们将分析未来中国农村政治发展的生长点，即哪些因素将会对中国未来的政治发展起到积极的促进作用，然后分析制约中国农村政治发展的因素，最后再对中国农村政治的发展前景作一点总结展望。

第一节　未来中国农村政治发展的生长点

要想展望未来中国农村政治发展的前景，我们首先必须要分析影响中国农村政治未来发展的可能因素。在这一节我们将首先把中国未来政治发展的生长点，即有利的契机作一分析，大体说来，未来中国农村政治发展的生长点主要有农村经济体制改革的影响、村民自治的长远影响、农民阶层的分化与流动、农村城市化进程等几个方面。

一、家庭联产承包责任制的政治影响

政治是经济的集中体现，不能仅仅被理解为政治上的统治阶级就是经济上占主导地位的阶级的这样一个同步过程，这一命题应该放在更加宏观的历史背景下去理解，它反映了在一定的长时段内经济领域的深刻变化必然会在政治领域体现出来，或者说必然会影响到政治领域的变化，而这种影响往往是不同步的。十一届三中全会确立的家庭联产承包责任制在中国农村的实施及其影响，就正好体现了这一点。

家庭联产承包责任制在中国农村的实施已经20年左右了，我们应该好好分析一下它对中国农村和农民的深远影响。1998年是十一届三中全会召开20周年，很多论著都高度评价了十一届三中全会的重大意义，分析了家庭联产承包责任制对农村经济和农民生活的重大影响。但是这么多年来，人们对于家庭联产承包责任制的认识往往局限于其经济意义，而实际上它对中国农村政治发展的意义丝毫也不亚于其经济意义，并且从长远的角度来看，它对于农村政治发展的积极影响将会越来越明显。家庭联产承包责任制的政治影响将表现在以下几个方面：

1. 培育农民的政治主体意识

家庭联产承包责任制相对于人民公社体制，其最主要的变革在于把农业生产最重要的生产资料——土地直接与农民结合了起来，赋予了农民独立的生产经营权和生产产品的处置权，因而极大地调动了农民的生产积极性。非常重要的是，家庭联产承包责任制在调动了农民的生产积极性的同时，也使每个农户变成了完全独立的利益主体，这个变化具有重大的意义。因为农民一旦成为独立的利益主体，他与其他农民、村集体以及基层政府

等的利益关系就不再像从前那样模糊不清了，当农民作为独立的利益主体与其他利益主体、自治组织和政府部门发生互动和冲突的时候，他的利益主体意识就会进一步清晰化，逐渐萌生出权利意识和对自身利益的保护意识，并不断得到强化。现代政治学的研究表明，独立的利益主体是产生独立的政治主体的前提，是民主发展的社会基础；当一个社会的人们还没有产生利益意识和权利意识之前，这个社会是不可能产生任何民主的。因为没有独立的利益主体就不会产生独立的、不依附于他人的政治要求，不会产生独立的政治人格和政治判断，因而也就不会产生民主参与政治的动力和能力。如第七章所述，中国在农村改革以后，正是为了维护自己独立的合法权利，保护自己的合法利益，农民的政治参与较前大为增加。农民的政治参与，既保护了他们自身的权利和利益，又锻炼了他们的民主素质和政治能力，同时又对各级政府和公务人员实行了有效的监督，极大地促进了我国农村民主政治的发展。

但是农民独立的利益主体意识的形成和发展在 20 年的实践中并没有完全完成，随着我国农村新一轮土地承包的开始，可以预见，在长期的独立生产经营的过程以及与其他组织发生利益关系的过程中，随着农民、村集体与国家之间的利益关系越来越规范，越来越多的农民将会具有越来越强的利益主体意识，他们作为独立的政治主体对农村政治的参与也将更多，并且他们的政治参与将会从目前这种被动的参与变成一种主动的、有意识的参与。

2. 促进农民以人权为基础的民主观念的增长

民主的形式多种多样，但是其终极目标都是为了保护和促进每个公民个体的基本人权。所谓人权是人之为人的最基本的

权利和尊严,如安全、财产、自由、平等,以及对压迫的合理反抗等,这些观念虽然产生于资产阶级革命时期,但是却是人类进步的共同财富。过去在很长时期内,由于我们思想的僵化和理论上的教条主义,总是把"人权"当作资产阶级的东西进行批判,导致了我们对于人民的基本权利、尤其是农民的基本权利的漠视。直到进入 90 年代我国才突破人权的禁区①,对人权问题进行深入研究。不过我认为这尽管是一个重大的突破,但是其主要的目的仍主要限于在国际舞台上对外斗争的需要,而没有把它切实提高和保障人民的基本权利更好地结合起来,尤其是并没有注重对人民的人权意识的启蒙。在人民缺乏人权意识的前提下,即使人民的人权状况再好,恐怕对于民主政治发展来说也是很难有实质意义的。

正像上面分析过的,家庭联产承包责任制在把农业生产经营权交给农民的同时,也赋予了农户以独立的利益主体地位,在不断的经济和社会交往中,农民的财产权意识不断得到强化。另外,家庭联产承包责任制在给予了农民生产经营自主权的同时,也满足了农民对自由的渴望。农村改革之后,农民不仅可以独立地生产经营,而且还可以自由地安排自己的生产和生活,而不再像过去那样终年以集体的方式被禁锢在土地上了。自由不是别的,正是人之为人所应有的那样一种生存状态,是人之为人所应有的基本权利,是人的尊严的体现!人一旦拥有了自由,他就会再也不愿回到那种受奴役、被禁锢的状态下去了,就会加倍地珍爱他所拥有的自由。

---

① 1991 年《中国法学》率先号召高举马克思主义人权的旗帜深入开展人权研究,标志着我国首次突破人权禁区。

从农村改革20年中国农村的发展变化来看，尽管中国农民的人权状况有了极大的改善和提高，但是在农民的头脑中完整的人权观念几乎仍然是非常微弱的。不过从这些年来农民对于自身利益受到侵犯而不满和反抗的事实，从农民政治参与的情况来看，我们已经看到农民对于人权的某些方面已经有了初步的认识。可以想象，在新世纪农村的发展和农民的政治经济实践中，农民对于自身的财产权、自由权以及合理反抗权都将会有进一步的认识和要求。当然，家庭联产承包责任制对于农民人权观念的形成和发展只能起到一个客观的促进作用，农民人权观念发展的实质性的进展，可能还需要一定程度的有意识的外部灌输。

二、村民自治的长远影响

毫无疑问，从1988年起在全国农村普遍推行的村民自治将对中国农村未来的政治发展起到最为直接的推动作用。尽管到目前为止，村民自治在中国农村仍处于初期的示范、推广阶段，距离其制度目标还相差甚远，但是它表现出来的影响力已经足以说明其力量的强大。因此，随着时间的推移，当村民自治的影响力充分发挥出来的时候，它必将极大地改变中国农村政治发展的状况。

1. 对民主程序的影响

民主政治既是一个价值观层面的价值性问题，同时也是一个操作层面的技术性问题。民主政治建设理应做到这两方面的和谐统一。过去我国的民主政治建设存在重价值轻操作、或重内容轻形式的倾向，造成了我国民主建设效果的不如人意，因此如何把这两个方面结合起来仍是今天我国民主政治建设面临的主

要问题，而村民自治在这方面为我们提供了一个很好的典范。例如，1988年试行的《村民委员会组织法》并没有对村委会候选人的提名方式做出具体规定，因此在各地的实践中就或多或少地存在着对选举过程的外来干预。吉林省梨树县农民创造的“海选法”不内定和指定候选人，由村民直接自主确定候选人，就基本上避免了候选人提名的外来影响更好地体现村民当家做主的精神，受到了各地农民的热烈欢迎，因此在1998年修改后的《村民委员会组织法》，就针对过去村民委员会选举时候选人提名不太规范、组织提名实际影响过大的问题，对候选人提名做出了统一的规定：“由本村有选举权的村民直接提名候选人。”还有，现行的《村民委员会组织法》对于村委会的选举并没有做出关于竞选的规定，甚至在一些领导干部的头脑中竞选仍然是见不得人的勾当，但是在村民自治的实践中一些地区的农民却突破了这个禁区，自发地采用了竞选的方式，使村委会选举更好地拥有了现代民主的形式，起到了很好的效果。这是通过村民自治的实践对村民自治自身的民主程序的规范和发展。

另外，村民自治的实践还对党在农村的领导方式和政治合法性的认同问题进行了有意义的程序上的探讨，这就是山西省河曲县农民创造的“两票制”。“两票制”不仅要求由村民民主选举村民委员会成员，而且还要求党员选举产生的党支部成员要经过村民的信任投票，如果党员选举产生的党支部成员不能获得村民的信任，就需要重新选举党支部成员。这一点似乎与党章不相符合，好像有点违反党章的规定：党支部换届是党内的事务，普通农民群众怎么可以干涉呢?但是农民的理由也是无懈可击的：党支部不是仅仅领导党员，而是要领导全体村民，并且还要从村民上缴的提留中领取补贴，所以党支部成员的产生当然

必须要经过村民的同意。尽管这种做法目前在全国还没有得到大范围的推广，但是其中反映出来的农民要求的合理性是显而易见的；所以在农村未来村民自治的实践中，必将会对党的领导方式和政治合法性提出新的课题，党的领导和政治合法性如何通过合理的程序体现出来将会在非常大的程度上影响到农村基层政治的总的格局和发展，甚至会对整个国家的政治发展起到重大的影响作用。

2. 对政治体制的影响

在1998年岁末，四川省遂宁市步云乡以全民直接选举的方式选举产生了中国大陆的第一位直选乡长。这个事件的发生恐怕不是偶然的。如果离开了村民自治在中国农村已经推行了10余年的这个背景，直选乡长恐怕在中国大陆是不可思议的事情。也就是说，村民自治的影响已经开始超越村级组织建设自身，已经开始对属于国家机构的组成部分的基层政府产生影响了。我认为，这在中国农村将是一个非常好的开端，可以在很大程度上逐步解决农村基层政府的政治合法性问题。在未来的长期内，在农村政治正常发展的形态下，可以预见：既然有第一位直选乡(镇)长，就必定会有第二位、第三位等等；既然会有直选的乡镇长，怎么就不可能会有直选的县长、市长呢？

有人就此提出：应该把村民委员会的选举向上扩展，下一步改革应进行县、市长的直接竞争性选举[①]。当然，乡县两级政府实行竞争性直接选举，将是一个非常复杂，至少目前还非常困难的事情，因为它不仅会重构我国根本的政权组织形式——人民

---

① 崔之元《"混合宪法"与中国政治的三层分析》，《战略与管理》，1998年第3期。

代表大会制度，而且还会冲击现有的中央与地方关系格局，如果实行的话将是我国政治体制的重大改革。就目前来看，村民自治从总体上还处在由国家启动和主导的阶段，即属于一种政府供给主导型的制度变迁，国家对村民自治仍有相当大的控制力和影响力。但村民自治从一开始就孕育着极大的内在原动力，又经过 10 多年的发展，已开始冲破传统的藩篱，形成自身的逻辑轨道，其强有力的惯性运动将不以人们的主观预设为转移，显示出一种无法阻挡的不可逆特点，并自下而上地对现在国家权力结构产生不断加大的冲力，这种冲力与国家自上而下的控制力交互作用形成的一种合力，在很大程度上决定了中国政治发展的方向和政治民主化的进程①。

有人曾经热情地断言："民主之花完全可以在长期被认为是'政治死水'的农村、在长期被认为政治冷漠和缺乏权利意识的农民中孕育、开放。村民自治的民主实践已经开始唤醒农民的政治意识，并诱导他们更加积极而有效地参与更高层次的民主选举。可以肯定，八亿多农民积极地参与各个层次的选举，必将成为一种无可抵挡的力量自下而上地重塑整个国家②。"如果这个说法从目前看还为时尚早的话，那么随着时间的推移它就会越来越显示出其真实性。

3. 对农民政治素质的培养

村民自治的实践，必将会对中国农村、乃至整个中国最广泛的政治主体——农民的民主意识和政治素质产生最广泛的影

---

① 程同顺、赵银红《村民自治能否成为政治体制改革的突破口》(未刊稿)。

② 王旭《探求新的民主化模式：乡村中国的基层民主》，《当代中国研究》(美国)，1997 年第 1 期。

响，这将是中国农村未来政治发展的民主主体性的前提和基础。关于这一点前文已经有所论述，因此在此不再赘述。

总之，村民自治对中国农村未来政治的长久影响将是直接、深刻而重大的。

三、农民的阶层分化与流动

伴随着中国农村经济改革的进程，中国农民也开始走上了阶层分化和流动之路。家庭联产承包责任制不仅使农民成为生活的主人，而且也使他们成为生产经营的主人，不仅没有使他们回到小生产的状态，相反，却使他们同社会化大生产、同广阔的城乡商品市场建立起了广泛的联系，使他们由身份压力的无可奈何的承受者转而成为平等参与社会竞争的独立主体[①]。中国农村改革使传统意义上的从事农业生产劳动的农民发展了明显的阶层分化和流动，如根据职业标准，农民已经分化成了农业劳动者、雇工、农民工、乡村知识分子、个体工商业者、私营企业主、乡镇企业管理者和乡村管理者等阶层，传统的农业生产劳动者已经减少到农村劳动力总数的 60%左右，甚至更低。农村改革 20 年使农民所发生的这个分化和流动对于中国庞大的农村人口来说仅仅是个开始，随着农村经济和全国经济的进一步发展，农民阶层分化的进程将不仅会加速，而且还会加深。那么农民阶层的分化和流动对中国农村未来的政治发展有什么积极的影响呢？

1. 充分实现农民的社会政治权利，促进城乡平等发展

阶层结构的流动性是现代民主社会区别于传统专制社会的

① 朱光磊《大分化新组合》，天津人民出版社，1994 年，第 25 页。

一个根本特征。社会主义社会理应是一个社会阶层结构更为开放灵活的社会，但是由于新中国直接脱胎于数千年专制政治的封建社会，因此很长时期内在社会阶层结构的流动性上尚不具备现代社会的根本特征，尤其是中国阶层结构主体的农民更是受到种种制度的禁锢。农民不仅是一种职业，还变成了一种世袭的身份，他们不仅不能自由地选择职业和居住地，而且也不能自由地改变自己低下的身份，这不能不说是中国农村和整个中国在政治上落后的表现。

目前已经起步的农民阶层的分化和流动是历史的大势所趋，它将会逐步改变中国农村政治在这方面的落后状况。如前所述，在这个进程的冲击下，严格限制农民分化和流动、在中国已经实行了 40 多年的城乡二元户籍制度已经受到了严重的挑战，并被迫在 1998 年做出了重大的改革。尽管这次户籍改革的出发点并不是改变二元户籍制度的现状，在实质上仍然进一步强化了原有的二元户籍制度，但是它毕竟说明了这个制度不是不可改变的，它必将会随着合理性的丧失殆尽而退出历史的舞台。随着农民的阶层分化与流动趋势的不断增强，农民自主选择职业、居住地以及摆脱身份束缚的权利将会逐步完全实现，农民阶层与其他社会各阶层将会在事实上实现社会政治的平等权利，城乡将会携手平等发展。

世界历史表明，发达国家现代化的过程，都是直接从事农业生产的传统农民不断通过分化和流动而减少的历史，所以中国农民分化和流动的过程也正是中国社会不断进步的过程①。

---

① 程同顺《要清醒地认识我国农民阶层分化问题》，《理论与现代化》，1996 年第 10 期。

2. 进一步瓦解中国农村非民主、非法治的社会根基

同时，中国农民的分化和流动，打破了农民传统上对于土地和狭小的血缘关系的依附性，将会进一步瓦解中国社会非民主、非法治因素的社会根基。我们知道，封建社会绝对不是民主和法治的社会，但是封建社会的非民主、非法治的社会特征却并不仅仅是统治阶级用强迫的方式来维持的。使民主和法治在封建社会没有生存空间的最主要的原因是封建社会中人的生存状态的依附性，封建社会的人身依附关系产生于三个层次：第一个层次是封建统治阶级对农民的超经济强制；第二个层次是自然经济条件下所有人对宗法共同体的依附；第三个层次是人对自然界的依附。其中第一个层次建立在第二个层次基础之上，封建统治阶级的特权从表面上看是依靠暴力和强制维持的，但是其基础却是人（既包括统治阶级也包括农民）的个性不成熟、财产关系和权利不独立，即个人对宗法共同体的自愿的依附。因此，塑造了封建社会特性的不仅仅是封建地主和封建国家政权，农民也是形成封建关系的重要组成部分。由于农民对受保护和避免风险的渴望，他们心甘情愿地接受了宗法共同体的束缚[①]。尽管新中国的农村已经不存在从外部施加强制力使农民保持依附性的因素了，但是由于历史的惯性作用以及受生产力水平的制约，农民在整体上仍是一个缺乏独立性、个性不成熟的人群。农民阶层的分化与流动一方面可以使一部分人从农民中分化流动出去，使农民从数量上减少，另一方面也会使尚没有分化流动出去的农民更多地减少依附性的特征，更多地生长出民主和法治的因素来。

---

① 秦晖、苏文《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996 年，第 125～133 页。

四、农村城市化进程的影响

中国是一个人口众多、农村人口占绝大多数的国家，同世界发达国家相比，中国面临着巨大的城市化的压力，中国农村发展的一个综合的目标就是农村的城市化。中国的经济改革已经或多或少地使中国农村走上了加速城市化的轨道，尽管目前由政府出资主导型的城市化还比较缓慢，“农转非”作为零星改变一部分农民身份的城市化也不尽如人意，但是农村乡镇企业的崛起以及农民自己创造的“农民城”方式的农民主导型的城市化已经登上了中国农村城市化的舞台，使中国农村的城市化方式呈现出了多元化的特征和加速化的趋势。根据国家统计局的资料，1990 年中国城市人口占总人口的 26.41%，1997 年则达到 29.92%①。根据中国科学院国情分析研究小组在 1994 年的预测，我国城镇人口的比例到 2020 年将达到 45%②。可以看出，尽管存在着农村人口增长过快的压力，但如果政策合理的话，我国农村的城市化必将是一个不断加速的进程。那么农村的城市化对未来农村和中国的政治发展会产生哪些影响呢？

1. 改变中国社会的根本特征，促进“居民自治”的发展

中国农村不断加速的城市化将会使农村人口在全国人口结构中的比例逐步下降，即使中科院国情分析研究小组的预测会有一些误差，那么如果我们作保守的推测，最晚到 2050 年前后中国的城市人口将肯定会超过农村人口。尽管这个时间有点漫

---

① 1998 年《中国统计年鉴》，资料来自中国统计信息网(http://www.stats.gov.cn)。

② 中国科学院国情分析研究小组《城市与乡村》，科学出版社，1994 年，第 212～213 页。

长，但是肯定会到来。那么这个过程对于中国乃至农村政治意味着什么呢？

首先，这将逐步改变当前中国社会农村占主体的根本特征，使我们过去和现在对于中国社会特征的论断成为尘封的历史。由于农村居民人数的减少，农村政治所涉及的范围也将相应缩小。其次，更重要的是，农村的城市化将会促进我国城市现有的居民委员会逐步演变成名副其实的自治组织。根据我国 1982 年宪法的规定，城市中的居民委员会和农村中的村民委员会都是基层群众性自治组织，但是二者的实际发展却走向了不同的方向，村委会逐步走向了自治，而居委会却逐渐演变成了政府对居民实行有效控制的办事机构，行政色彩越来越浓。但是村民自治的发展及其所产生的影响，已经开始使中国城市地区的社区自治逐步拉开了序幕。如 1999 年 4 月 29 日，沈阳市春河社区就以社区管理委员会取代了原有的居民委员会，产生了新中国历史上第一位完全由居民自主投票选举产生的社区管理委员会主任。迄今为止，沈阳已经在全市范围内推行社区自治制度，由 1277 个社区管理委员会取代了原来的 2753 个居民委员会[①]。尽管到目前为止，中国大陆只有沈阳一个城市推行了城市社区自治，但是它标志着中国的城市社区自治已经迈出了第一步。

在农村城市化的过程中，除了村民自治对城市社区自治的一般影响之外，农民自发的城市化形式——农民城的大量涌现，将会对居民自治的发展产生实质性的影响。因为作为农民自己建立起来的城镇，农民城的居民主要由来自附近的农民构成，农民城的基层管理仍然沿用“村民委员会”的形式。随着时间的推

---

① 《中国青年报》，1999 年 12 月 16 日。

移，今天还保持着农民身份的这些新型城市居民，到将来就会变成名副其实的市民，今天的村民委员会到将来就要更名为居民委员会了。名称虽然改变了，但是其作为自治组织的性质却会延续下来，村民自治将变成居民自治。

2. 城市在政治上对农村的辐射作用会明显增强

城市与农村相比较，一般都是一定区域的经济、政治和文化中心，不论是在物质文化生活上还是在政治思想观念上都要远远领先于农村，因此城市就应该有一个向周围农村在经济、政治和文化上的辐射作用，来带动周围农村的发展。但是由于中国长期实行城乡二元分割的体制，使我国的城乡分别走上了封闭发展的畸形道路，既严重影响了农村的发展，也严重制约了城市自身的健康发展，并且对我国的城乡关系也造成了长久的伤害。随着我国农村城市化的发展，城市的地理范围和人口将进一步扩大，当城市人口比例超过总人口的 50%以后，城市对农村的辐射作用恐怕就将势不可挡了；并且，随着农村城市化的发展和我国城乡体制的进一步改革，城乡关系同时也将走上良性互动的道路，城市对于农村的辐射也将会越来越强。城市在民主、法治的观念和程序上一般要优于农村，尤其是在观念上明显会领先于农村地区，因此在它向农村发挥经济辐射功能的同时，必然也会向农村扩散政治上先进的观念，促进农村政治的发展。

第二节　中国农村未来政治发展的制约因素

未来中国农村的政治发展，除了以上这些积极的影响因素外，也还存在着诸多制约因素，因此未来中国农村政治发展的实

际进程和方向可能就是这些积极因素和制约因素合力的结果。从大的方面来看，这些制约因素主要存在于以下几个方面：

一、经济文化发展水平的制约

中国是个经济文化都仍然落后的发展中国家，同时又是一个城乡二元分割的国家，因此中国农村的经济文化发展水平就更低了。从第三章的介绍可以知道，尽管改革开放后中国农村经济有了巨大的发展，但是当前中国农民的绝大多数仍然处于温饱状态，并且还有数千万农民仍没有脱离贫困状态。据统计，到1998年底中国农村尚有贫困人口4200万，预计到2000年以后农村还有2000万绝对贫困人口存在[①]。农村经济文化发展水平的落后状态对未来中国农村的政治发展无疑是一个巨大的制约。

但是这种经济文化发展水平对于政治发展的制约关系绝不可简单理解为"有什么样的经济基础就有什么样的上层建筑，落后的经济发展水平决定了落后的政治发展水平"。把马克思主义的长时段的社会更替的抽象理论运用于短时期的具体分析，就会把马克思主义庸俗化，就会犯"经济决定论"的教条主义的错误。那么当前中国农村经济文化水平会如何制约其未来的政治发展呢？

第一，当前农村经济文化在整体上的落后状态，会使农村在很长时期内总是处于一种"赶超"的压力之下，迫使农村基层干部和农民把主要的精力放在加速发展经济上来。这就会使农民

---

① 国家统计局农村社会经济调查总队《跨世纪扶贫战略研究》课题组：《困难与机遇并存的跨世纪扶贫》，《调研世界》，1999年第12期。

更多地关注经济问题而不是政治问题，或者对于政治问题的关注最多也就限于社区的层次，而对于较高层次的政治问题、或更具有普遍意义的政治问题既缺乏了解，也无暇顾及。由于对于更普遍意义的政治发展缺乏有效的内在需求，因而农民有意识地参与政治、促进农村政治发展的内在驱动力就会明显不足。我们知道农民是我国农村政治中最广泛的政治主体，所以这种大面积的“主体缺位”就必然会使农村的政治发展在一定程度上陷于困顿。

第二，经济文化水平的落后，不利于先进的政治观念在农村的传播和接受。因为经济文化的落后，以及对于更具有普遍意义的政治的冷落，就会使农民和农村基层干部对于普遍意义上的民主政治、政治制度化等观念缺乏有效的理解和认识。尽管随着广播电视的普及，大众传播媒介对于农村居民的影响越来越大，但是大众传媒对于农村居民政治观念的影响是以他们的理解程度、分辨能力和接受能力为前提的。

因而，无论如何，经济文化发展水平的落后都会对未来农村的政治发展产生某些客观的制约作用；但是，我们在这一点上却要反对借口农村经济文化发展水平的落后状况而在主观上拒绝考虑农村政治发展的做法。

二、村民自治可能发生的异化

由于中国农村经济文化水平的制约，也由于中国是一个从历史上缺乏民主传统的国家，还由于村民自治在我国完全是个新生的事物，因此不论是普通农民还是农村干部对于村民自治的认识和理解都可能存在一定的偏差。直到今天，在村民自治已经推行了 10 余年之后，就连一些国家干部、甚至一些领导干部

对于村民自治的精神实质都是不甚了了，更何况普通农民呢?从第六章对于村民委员会建设的分析中可以知道，当前中国农村的村民自治取得了很大的成效，但也还存在着不少的问题。由于国家意志的推动作用，所以村民自治中最大的问题不是能否推行下去的问题，而是其有可能发生的异化问题。

由第六章的分析可知，村民自治最危险的异化是村民委员会可能由基层自治组织异化成行政组织。由于村级组织在新中国成立后一直都是行政色彩很浓的行政组织，而现行的村民委员会作为自治组织也要协助乡镇政府承担一定的行政职能，所以面对工作压力，乡镇政府和村民委员会都会自觉不自觉地经常诉诸于更为有效的行政手段。而普通村民一直也就不把自治组织与行政组织相区分，认为村民委员会只是过去的生产大队换个叫法而已。由前可知，从各种调查来看，目前行政化色彩较浓的村民委员会仍然占大多数。在中国这样一个政府主导社会的国家，未来村民委员会的建设恐怕首先要防止它向行政组织的异化。

村民自治最能迷惑人的异化是村民委员会由自治组织向经济组织的异化。因为管理全村集体的土地和财产是村民委员会的一项基本职权，村委会同时又有支持和组织全村发展经济的责任和义务，承担本村生产的服务和协调工作，因而人们就很容易把发展经济、直接从事经济活动当成村民委员会天经地义的职责。这其实是把村民委员会的自治职能和村级集体经济组织的经济职能相混淆了，如前所述，村委会是自治组织，其主要职能是自我管理、自我教育和自我服务的自治职能，而不是直接创造经济产值的经济职能。在当前中国相当多的农村，村民委员会和村级集体经济组织之间职能和权限的分工并不明确，干部班

子互相交叉，村民委员会往往把创收当成了最主要的任务，这就重蹈了在计划经济体制下"政企不分"的覆辙。这种情况在非常贫困落后的农村也许是势不能免的，但是在目前情况下，这种趋势不仅没有引起应有的注意，却反而受到一致的鼓励和肯定，这就为将来村民委员会的自治职能向经济职能的异化提供了便利。

村民自治是当前我国农村最主要、也最有意义的一项民主建设，人们对它对中国农村的政治发展所起的积极作用寄予厚望。但是如果村民自治在发展过程中发生这些异化，那就将不仅使村民自治徒有其表，而且还会把农村的民主政治发展带入歧途。

三、农民政治素质的制约

在一个特定的政治体系中，政治制度的好坏和政治参与主体的素质都是事关政治体系发展的重大变量，而在给定政治制度不变的情况下，即不考虑制度变化的情况下政治参与主体的政治素质就会起着决定性的作用。在中国农村未来的政治发展中，农民的政治素质的影响同样是不可低估的。从目前情况分析，农民的政治素质将会对中国农村未来的政治发展形成某种程度的制约。

政治素质在此不是一个严格限定的概念，我认为应该包括政治主体关于政治的观念、知识、能力和技巧等方面。观念是对参与政治的目的、责任以及参与者的基本权利的看法；知识是对现行政治制度和参与政治的程序等的了解程度；能力是政治参与者做出政治选择和判断，以及表达自己的政治意见的能力；技巧是处理特殊政治问题的策略、方法和灵活性等。对于当前中国

农民来说，尽管非制度化参与是一个比较普遍的问题，但是他们首要缺乏的并不是政治知识、能力及其他，而是关于民主政治的基本观念。绝大多数的农民对于自己的利益、权利的主体性和不可侵犯性并没有强烈的认识，也不知道政治的目的正是保护每个公民的基本权利和合法利益的，这就会造成他们对于政治的不关心和缺乏责任感，因而随之产生行为的随意性和态度的麻木性。

新中国以来我们一直强调对于公民的共产主义道德和理想的教育、爱党爱国和社会主义优越性的教育，但是却忽略了对于公民的最基本的权利观念和基于个体权利之上的民主观念的教育！换言之，我们对于公民的政治和民主启蒙还没有完成，甚至在一定程度上还没有开始。而这一点对于农民尤甚。由于历史上从来没有民主的基础和传统，尤其是农民的文化水平相对又不高，所以这些最基本的民主政治观念是不可能由农民自身产生的，它们需要我们从外部的启蒙和输入。政治观念是农民政治素质的基础，因而也构成了农村政治的某种基础。如果我们现在还没有认识到建设这个基础的重要性而还漠然视之的话，它必然会对未来农村的政治发展产生某种较为深远和严重的制约作用。

四、当前国家有关的宏观政策的制约

农村的政治发展不能只考虑农村地区范围内的政治因素，农民在国家社会政治生活中的地位、工农关系和城乡关系等同样也是农村政治发展应该考虑的因素。因为如果农民在国家的社会政治生活中处于一种无力的地位，工农关系、城乡关系本身就是一种不平等的状态，那么不论农村地区之内如何地平等、如

何地民主、如何地制度化，那也只能是一种一定范围内的民主、平等和发展，而实际上在更大的范围内却意味着更大的不平等、不民主和不发展。因此在这个意义上，国家关于农业、农村和农民的相关政策就也成了影响未来中国农村政治发展的相关因素了。

但是由于种种历史的原因和习惯的影响，当前国家有关"三农"问题的政策在很多方面还存在不合理之处，这些政策的不合理之处也就成了制约中国农村未来政治发展的因素之一。这些不合理的政策，前面章节已经有所涉及，主要集中在这样几个方面：存在剪刀差的工农产品价格政策、农产品定购政策；二元户籍政策；以及城市化的相关政策等。这些政策主要都是特定历史条件下计划经济的产物，但是都在一定程度上强化了工农之间、城乡之间的不平等关系，固化了历史上形成了城乡二元封闭体系。尽管改革开放以来，国家对这些政策已经进行了非常有意义的合理化调整，但是问题的实质并没有解决，因此它们还在对中国的农村发展产生一些负面的影响，并且还将对农村未来的政治发展形成比较严重的制约作用。

第三节　中国农村未来政治发展展望

要想详细描述中国农村未来的政治发展恐怕是很困难的事情，因为它将取决于前面我们讨论过的一系列促进因素和制约因素，以及我们没有涉及到的各种因素的合力，因此我们对中国农村未来政治发展的展望只能是一种可能的趋势，而不是什么必然的归宿。我们将分短期和中长期分别从政治稳定性、政治民主化、政治制度化和政治效能等几个方面分别展望。

一、短期发展展望:大体保留现有特点

我们这里的短期取20年为期限,20至50年为中长期。在未来短期内,目前中国农村政治发展的主要特点将仍然延续下去,如果有什么变化的话,也只能是一些表面的变化,而不会有质的变化。

在短期内农村的政治稳定性将会有所提高,因为以十一届三中全会为标志的农村制度创新从现在起已经开始进入了巩固和稳定期,制度创新初期的不稳定性将会逐渐消失。由于农村基本制度安排的稳定和农村经济的持续发展,所以农村在整体上将会更加趋于稳定。但是农村基层干部的整体素质却难以从总体上迅速提高,所以由于干部素质而引发的农村冲突和农民不满将仍将是影响农村稳定的一个主要因素。即使从制度上严格规范,也难以在短期内迅速扭转。另外,在这个短期的后期,由于农村的工业化和农民的阶层分化,现行农村的以家庭联产承包责任制为主的农业生产经营制度可能又会面临着新的制度创新的压力,但是只要准备充分,它只能会成为农村进一步发展的契机,而不会成为不稳定的因素。

在政治制度化方面,由于村民自治实践的进一步深入,从中央到地方对于村民自治的程序更加重视,所以在村民自治层次上的政治制度化程度将会有所提高,但是这将是一个缓慢的过程,并且范围十分有限。因为从目前村民自治的情况来看,尽管有做得非常好的农村,但是多数农村村民自治的状况并不理想,甚至不少地方连形式上的有效选举也难以做到,所以规范村民委员会的选举将仍然是短期内村民委员会建设中的主要任务。在更高层次上的政治制度化恐怕将难以有所作为,因为这既涉

及到农民和农村基层干部的素质问题，同时也涉及到政府体制，尤其是干部管理、任用体制的问题，而这些都不是短期内所能改变的因素。除非国家把包括农村基层在内的政治制度化当作一项紧迫的任务来做，结果或许会更为乐观一些，那也需要从上到下对于政治制度化有一个正确的理解，否则也只能流于形式。

在政治民主化方面，农村的政治发展将有明显的进步，但是还会受一些因素的制约。由于改革开放后中国比较重视民主制度的建设，尤其是村民自治的实施更是赋予了农民在社区层次上最大的民主权利。由于村民自治的广泛影响，我们可以断定，农村其他方面的民主制度将还会逐渐出台，比方说，更多地区的乡镇长直接选举恐怕不是不可能的。但是我们知道，民主不仅仅是关乎一种政治价值目标和制度选择取向的问题，而且还需要有严格的具体程序作保障；它不仅要求主体的广泛性，而且还要求这广泛的民主主体要有相应的民主素质。而从前面的分析我们知道，农民的政治素质将不会在短期内迅速提高，农村的政治制度化水平仍然非常有限，因此农村未来的政治民主化就会受这两方面的制约。

受现有农村政治效能状况的影响，以及受以上多个方面的制约，在未来短期内尽管村民委员会的政治效能可能会随着村民自治的深化而有所好转，但是农村基层政府的政治效能将难以有较大的提高。不过由于上下各个方面受这个问题的困扰，也随着中国政治学的发展及它的现实政治影响程度的加大，可能从中央到基层都会逐渐认识到这个问题的重要性和迫切性，农村地区的政治效能问题也就可能会受到更多的关注。

二、中长期的发展趋势:前景越来越乐观

由于对于短期内中国农村未来政治发展的状况的分析目前还无法验证和调整,因而对于其中长期的变化趋势的分析就只能更为粗略,但是有一点是肯定的:只要中国目前总的发展方向不会改变,那么中国农村在中长期的政治发展将会更加令人鼓舞。

到中长期以后,家庭联产承包责任制对农民的利益主体意识、民主权利观念的影响将会逐渐体现出来,如果再加上国家对农民的有意识的民主启蒙,那么中国农民的政治素质将会极大的提高,这将极大地促进中国农村政治发展的进程。村民自治的民主实践将会在更大的范围内更加深入民心,其基本的制度和程序将会更为规范,它对于农村民主训练的巨大作用将会进一步体现出来。同时,由于干部制度的改革和人才的合理流配,农村基层干部的构成将会更加趋于年轻化和知识化,接受过一定程度的政治学的基本训练的农村基层干部也将会增多,因此农村干部的素质将会在整体上比现在有一个提高。另外,在更加宏观的层次上,我国目前那些由计划经济体制残留下来的关于农村、农业和农民的不合理政策也将会随着改革开放的进一步深入而逐渐消除。这些都意味着,在更长的未来,中国农村政治发展的各个方面将会有显著的发展和提高。

当然,所有这些发展和提高将只能会是渐进的和缓慢的,绝对不会像我们分析得这么简单和轻巧,它需要好几代人的不懈努力才能达到。并且,这也并不意味着中国农村的政治发展将会趋于完美无缺,政治发展的标准在质上是没有极限的。

结束语

寻求农村的全面发展

任何一个有历史感的人都会深刻地感受到，当前中国正处于一个全方位、高烈度的社会大变革之中，中国的经济、政治、社会结构和思想文化等都正在经历着划时代的巨变。但是中国毕竟还是一个相对不发达的发展中国家，正处于一个寻求发展的过程中，面临着相当艰巨、紧迫的发展任务，而这个任务对于中国农村来说尤为突出！

但是，任何一个对中国稍有了解的人都会知道，农村对于中国意味着什么。正如中国改革开放的总设计师邓小平同志所指出的："中国有百分之八十的人口在农村。中国社会是不是安定，中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来。"[①] 当然，农村不仅占中国人口的主体部分，而且也占中国地域的主体部分，因此我们可以肯定地说，如果农村没有发展，那么中国的发展就不会是真正全面的发展；只有农村真正发展了，中国的发展才是实质性的深刻发展。在很大程度上，中国的发展问题首先是中国农村的发展问题，中国农村的全面发展

① 《邓小平文选》(第三卷)，人民出版社，1993年，第77～78页。

正是中国发展的最大任务。

那么，中国农村的发展应该从何处着手呢，我们应该如何有效地促进农村的发展呢？这恐怕正是当今中国的各级领导、研究农村发展的学者们，以及实际工作者们苦苦思索、不断探索的问题。我们在此并不能因为研究农村政治而刻意强调农村政治的重要性，更无意、也无力为中国农村的发展提供一副一抓就灵的灵丹妙药，只是在本书就要结束的时候试图站在一个更加宏观的角度，站在农村政治之外提出自己对于中国农村发展问题的几点理解。

第一，农村的发展应该是整体的、全面的发展，而不仅仅是经济的或者政治的发展。这不仅仅是因为中国农村的落后是包含经济、政治、社会和文化等所有领域的整体落后，而且还因为农村的这些领域本身就是一个整体，是相互影响、密不可分的。尽管改革开放使中国农村发生了天翻地覆的变化，但是中国农村与城市相比较，尤其是与发达国家相比较，其落后状态仍然是十分突出的，并且这种落后是包含经济、政治、社会和文化等领域的全方位的落后，因此，中国农村面临的发展任务就不仅仅是经济一方面的，我们考虑农村的发展也就不能仅仅局限于经济发展一个方面。同时，事物发展的一个规律是：所有的事物本身都是不分学科的，学科的界限只是为了研究的方便人为地划分的。我们很难把农村的落后简单地归于经济、政治或其它某一因素，农村的落后本身就是综合性的、整体性的，农村的经济、政治、社会和文化等互相影响、共同制约，才形成了今天农村的落后状态。如果我们单纯从某一个角度来解决农村的发展问题，恐怕我们是永远不可能解决中国农村的发展问题的。

第二，农村发展的目标不应是使农村“发展壮大”，而应是使

农村不断缩小。从短期来看，农村发展的目标自然是要使农村繁荣壮大，可是从最终目标来看，尤其是在与城市对比的角度来看，农村发展的目标应该是使农村从地域范围上不断缩小、农村人口不断减少。也就是说，农村发展的目标不应是期盼农村自身的千秋万代，而应该是在经济、政治、社会和文化诸方面全面发展的基础上不断地使农村城市化，使越来越多的农村地区变成城市，使越来越多的农村人口脱离农业生产，使越来越多的农村人口变成城市人口！目前世界各发达国家中，直接从事农业生产的劳动力比重一般不超过全国劳动力总数的 10%，如 1991 年美国仅为 2.2%，英国为 1.9%，法国为 5.0%，日本稍高一点，也不过 6.1%。而同期我国农业劳动者的数量要占到全国劳动力总数的 58.6%[①]。另据国家统计局资料，1995 年底，我国农村人口占全国人口的 70.96%。可见，中国农村不是太小了，而是太大了。从数字看来，欲使中国农村不断缩小的路程还是十分漫长的。

第三，农村的发展不单独是农村自身的发展，还应该从农村之外寻求部分答案。正如农村的发展不应仅仅被看作是农村经济的发展一样，中国农村的发展也不能仅仅从农村自身寻求答案。当前中国农村的落后，除了农村自身的原因之外，我国城市与工业的落后也是不可忽视的因素，另外，国家的城市化战略以及二元户籍制度也负有不可推卸的责任。如城市对其周围的农村地区应该具有辐射和扩散功能，应该利用自身的优势带动周围农村地区的发展。可是在我国，由于城乡二元分割体制的影响，也由于城市自身发展水平的制约，城市对于农村的辐射和扩

---

① 《1993 年中国农业年鉴》，农业出版社，1993 年，第 497 页。

散功能非常微弱，不能有效地带动周围农村的共同发展；而城市工业的落后既不能吸收农村劳动力向城市的转移，又不能为农业生产提供先进的、低成本的生产资料，使农业生产资料成本居高不下，这不仅加强了城乡分割，而且也使农村的发展水平更加落后。再如，我国农村人口在全国的比例一直占绝对优势，这除了因为我国传统上是个农业社会、整体发展水平还比较落后之外，我国长期推行的二元户籍制度也是一个重要的原因。二元户籍制度把在全国占绝大部分的农村人口禁锢在农村地区，不仅强化了我国的城乡分割，而且也极大地制约了农村劳动力的转移，阻碍了我国城市化健康发展的进程，同时也强化了农村人多地少的矛盾，最终造成了农村的贫困与落后。因此，中国农村的发展问题，不仅仅是农村自身的发展问题，它还需要城市和工业的进一步发展，需要国家在城乡关系、工农关系的政策上重新做出调整。

中国农村的发展，非一人之力可为，也非数人之力可成；中国农村的发展，需要全体中国人都来努力！

附　录

中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议

（一九五八年八月二十九日）

一、人民公社是形势发展的必然趋势。大型的综合性的人民公社不仅已经出现，而且已经在若干地方普遍发展起来，有的地方发展得很快，很可能不久就会在全国范围内出现一个发展人民公社的高潮，且有不可阻挡之势。人民公社发展的主要基础是我国农业生产全面的不断的跃进和五亿农民愈来愈高的政治觉悟。在经济上、政治上、思想上基本上战胜了资本主义道路之后，发展了空前规模的农田基本建设，创造了可以基本上免除水旱灾害、使农业生产比较稳定发展的新的基础；在克服右倾保守思想，打破了农业技术措施的常规之后，出现了农业生产飞跃发展的形势，农产品产量成倍、几倍、十几倍、几十倍地增长，更加促进了人们的思想解放；大规模的农田基本建设和先进的农业技术措施，要求投入更多的劳动力，农村工业的发展也要求从农业生产战线上转移一部分劳动力，我国农村实现机械化、电气化的要求已愈来愈迫切；在农田基本建设和争取丰收的斗争中，打破社界、乡界、县界的大协作，组织军事化、行动战斗化、生活集体化成为群众性的行动，进一步提高了五亿农民的共产主义觉悟；

公共食堂、幼儿园、托儿所、缝衣组、理发室、公共浴堂、幸福院、农业中学、红专学校等等，把农民引向了更幸福的集体生活，进一步培养和锻炼着农民群众的集体主义思想。所有这些，都说明几十户、几百户的单一的农业生产合作社已不能适应形势发展的要求。在目前形势下，建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的人民公社，是指导农民加速社会主义建设，提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针。

二、社的组织规模，就目前说，一般以一乡一社、两千户左右较为合适。某些乡界辽阔、人烟稀少的地方，可以少于两千户，一乡数社。有的地方根据自然地形条件和生产发展的需要，也可以由数乡并为一乡，组成一社，六七千户左右。至于达到万户或两万户以上的，也不要去反对，但是目前也不要主动提倡。

人民公社进一步发展的趋势，有可能以县为单位组成联社。现在就应该对人民公社的分布，以县为单位进行规划，作合理的布局。

社的规模扩大以后，由于农林牧副渔、工农商学兵综合性的发展，社的管理机构也必须有适当的分工，要在组织精干和干部不脱离生产的原则下，建立若干分工负责的部门。并且要实行政社合一，乡党委就是社党委，乡人民委员会就是社务委员会。

三、小社并大、转为人民公社的做法和步骤。小社并大，转为人民公社，是当前广大群众的共同要求。贫农、下中农是坚决拥护的，大部分上中农也是赞成的，我们要依靠贫农、下中农，充分发动群众，展开鸣放辩论，团结大部分赞成并大社、转公社的上中农，克服另一部分上中农的动摇，揭穿和击退地主富农的造谣破坏，使广大农民在思想解放自觉自愿的基础上并大社、转公社，防止强迫命令。在步骤上，并大社，转公社，一气呵成当然更

好，不能够一气呵成的，也可以分两步走，不要勉强、性急。各县都应先进行试点，然后逐步推广。

并大社，转公社必须与当前生产密切结合，不仅不能影响当前的生产，而且要使这个运动成为推动生产更大跃进的一个巨大力量。为此，在并社初期可以采取“上动下不动”的方法，首先由原来各小社联合选出大社的管理委员会，搭起架子，统一规划部署工作，把原来的各小社改为耕作区或者生产队，原来的一套生产组织和管理制度暂时不变，照常经营，一切应该合并调整的东西和合并中应该解决的具体问题，以后再逐步合并、逐步清理、逐步解决，以保证生产不受影响。

社规模的大小，并大社，转公社进度的快慢，以及做法和步骤，都由各省、自治区和直辖市根据当地的情况自行决定。但是，无论在秋前秋后或者今冬明春合并，都应该从现在起，就把准备合并的一些小社串连起来，共同商量，统一规划秋后的农田基本建设，统一安排为争取明年更大丰收的各项准备工作。

四、并社中的若干经济政策问题。在并社过程中，应该加强教育，防止少数社发展本位主义，在合并前不留或少留公共积累，分多分空。但是，另一方面，又必须了解，由于各个农业社的基础不同，若干社合并成一个大社，他们的公共财产，社内和社外的债务等等，不会是完全相同的，在并社过程中，应该以共产主义的精神去教育干部和群众，承认这种差别，不要采取算细账、找平补齐的办法，不要去斤斤计较小事。

人民公社建立时，对于自留地、零星果树、股份基金等等问题，不必急于处理，也不必来一次明文规定。一般说，自留地可能在并社中变为集体经营，零星果树暂时仍归私有，过些时候再处理，股份基金等可以再拖一、二年，随着生产的发展、收入的增加

和人们觉悟的提高，自然地变为公有。

五、关于社的名称、所有制和分配制的问题：

大社统一定名为人民公社，不必搞成国营农场，农场就不好包括工、农、商、学、兵各个方面。

人民公社建成以后，不要忙于改集体所有制为全民所有制，在目前还是以采用集体所有制为好，这可以避免在改变所有制的过程中发生不必要的麻烦，实际上，人民公社的集体所有制中，就已经包含有若干全民所有制的成分了。这种全民所有制，将在不断发展中继续增长，逐步地代替集体所有制。由集体所有制向全民所有制过渡，是一个过程，有些地方可能较快，三、四年内就可完成，有些地方，可能较慢，需要五、六年或者更长一些的时间。过渡到了全民所有制，如国营工业那样，它的性质还是社会主义的，各尽所能，按劳取酬。然后再经过多少年，社会产品极大地丰富了，全体人民的共产主义的思想觉悟和道德品质都极大地提高了，全民教育普及并且提高了，社会主义时期还不得不保存的旧社会遗留下来的工农差别、城乡差别、脑力劳动与体力劳动的差别，都逐步地消失了，反映这些差别的不平等的资产阶级法权的残余，也逐步地消失了，国家职能只是为了对付外部敌人的侵略，对内已经不起作用了，在这种时候，我国社会就将进入各尽所能，各取所需的共产主义时代。

人民公社建成以后，也不必忙于改变原有的分配制度，以免对生产发生不利的影响。要从具体条件出发，在条件成熟的地方，可以改行工资制；在条件还不成熟的地方，也可以暂时仍然采用原有的三包一奖或者以产定工制等等按劳动日计酬的制度，条件成熟以后再加以改变。

人民公社虽然所有制仍然是集体所有的，分配制度无论工

资制或者按劳动日计酬，也还都是“按劳取酬”并不是“各取所需”，但是人民公社将是建成社会主义和逐步向共产主义过渡的最好的组织形式，它将发展成为未来共产主义社会的基层单位。

六、现阶段我们的任务是建设社会主义。建立人民公社首先是为了加快社会主义建设的速度，而建设社会主义是为了过渡到共产主义积极地作好准备。看来，共产主义在我国的实现，已经不是什么遥远将来的事情了，我们应该积极地运用人民公社的形式，摸索出一条过渡到共产主义的具体途径。

中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知

（一九八三年十月十二日）

随着农村经济体制的改革，现行农村政社合一的体制显得很不适应。宪法已明确规定在农村建立乡政府，政社必须相应分开。为了有领导、有步骤地搞好这一改革，现将有关问题通知如下：

一、当前的首要任务是把政社分开，建立乡政府。同时按乡建立乡党委，并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织。要尽快改变党不管党、政不管政和政企不分的状况。

政社分开、建立乡政府的工作要与选举乡人民代表大会代表的工作结合进行，大体上在一九八四年底以前完成。

二、乡的规模一般以原有公社的管辖范围为基础，如原有公社范围过大的也可以适当划小。

在建乡中，要重视集镇的建设，对具有一定条件的集镇，可以成立镇政府，以促进农村经济、文化事业的发展。

三、乡的编制要力求精干，不得超过现在公社的人员编制，具体由各省、市、自治区统筹安排。

乡干部要逐步从农村优秀人才中选拔，要能上能下。当选就任职，落选就回到生产中去。现有的脱产干部，包括在集体经济组织工作的，一切待遇不变，新选拔上来的经济上给以适当补贴。

过去各地选调了一些社员到公社工作，对于这部分人，适合继续工作的可以留用，不适合的应动员回到生产中去。

四、乡人民政府建立后，要按照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定行使职权，领导本乡的经济、文化和各项社会建设，做好公安、民政、司法、文教卫生、计划生育等工作。当前，应着重抓好社会治安，打击刑事犯罪活动，发动群众制订乡规民约，开展社会主义精神文明活动，促进社会治安和社会风气的根本好转。

五、政社分开以后，经济体制的改革应继续按照中共中央一九八三年一号文件的精神进行。

现有社队企业要继续完善生产责任制，加强群众的民主管理，办成名副其实的合作经济企业。在改革中，要严防财产损失和个人损公肥私。

农业技术推广、林业、畜牧兽医、农业机械、经营管理等基层事业单位，供销社和信用社，都应进一步做好改革工作，扩大服务范围，提高服务质量，逐步形成一套技术、管理、流通、金融的服务体系，以利于农村多种经济形式和商品生产的发展。

六、随着乡政府的建立，应当建立乡级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围。有关具体事项由财政部规定。

七、村民委员会是基层群众性自治组织，应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业，协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。村民委员会主任、副主任和委员要由村民选举产生。各地在建乡中可根据当地情况制订村民委员会工作简则，在总结经验的基础上，再制订全国统一的村民委员会组织条例。有些以自然村为单位建立了农业合作社等经济组织的地方，当地群众愿意实行两个机构一

套班子，兼行经济组织和村民委员会的职能，也可同意试行。

八、政社分开、建立乡人民政府是一件大事，各级党委必须加强领导，坚持群众路线，做好宣传工作和思想政治工作，先行试点，逐步展开，保证工作质量。凡是已经进行改革的地方，已定的规模和已设的机构应在实践中总结经验，逐步完善。

为了做好这项工作，要建立政社分开、建乡的领导机构，日常工作由民政部门办理。有关经济体制和政权建设方面的具体事项，可分别与中央书记处农村政策研究室和民政部联系。发现重大情况和问题，望及时报告党中央、国务院。

中华人民共和国村民委员会组织法(试行)

(1987年11月24日第六届全国人民代表
大会常务委员会第二十三次会议通过)

第一条　为了保障农村村民实行自治,由村民群众依法办理群众自己的事情,促进农村基层社会主义民主和农村社会主义物质文明、精神文明建设的发展,根据《中华人民共和国宪法》有关规定,制定本法。

第二条　村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

第三条　乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

第四条　村民委员会应当支持和组织村民发展生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村社会主义生产建设和社会主义商品经济的发展。

村民委员会应当尊重集体经济组织依照法律规定独立进行经济活动的自主权,维护集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。

村民委员会依照法律规定,管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态

环境。

第五条 村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行依法应尽的义务，爱护公共财产，维护村民的合法权利和利益，促进村和村之间的团结、互助，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

第六条 多民族居住的村，村民委员会应当教育村民加强民族团结、互相帮助、互相尊重。

第七条 村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则设立。

村民委员会一般设在自然村；几个自然村可以联合设立村民委员会，大的自然村可以设立几个村民委员会。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意后，报县级人民政府批准。

第八条 村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。

村民委员会成员中，妇女应当有适当的名额，多民族居住的村应当有人数较少的民族的成员。

村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。

第九条 村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。村民委员会每届任期三年，其成员可以连选连任。

年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

第十条 村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。

村民会议可以由十八周岁以上的村民参加，也可以由每户

派代表参加,必要的时候,可以邀请本村的企业、事业单位和群众团体派代表参加会议。

村民会议的决定,由十八周岁以上的村民的过半数通过,或者由户的代表的过半数通过。

第十一条　村民委员会向村民会议负责并报告工作。

村民会议由村民委员会召集和主持。有五分之一以上的村民提议,应当召集村民会议。涉及全村村民利益的问题,村民委员会必须提请村民会议讨论决定。

村民会议有权撤换和补选村民委员会成员。

第十二条　村民委员会决定问题的时候,采取少数服从多数的原则。

村民委员会进行工作,应当坚持群众路线,充分发扬民主,认真听取不同意见,不得强迫命令,不得打击报复。

第十三条　村民委员会成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策,办事公道,热心为村民服务。

第十四条　村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。人口少的村的村民委员会可以不设下属的委员会,由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生等工作。

第十五条　村民委员会可以分设若干村民小组,小组长由村民小组会议推选。

第十六条　村规民约由村民会议讨论制定,报乡、民族乡、镇的人民政府备案,由村民委员会监督、执行。

村规民约不得与宪法、法律和法规相抵触。

第十七条　村民委员会办理本村的公共事务和公益事业所需的费用,经村民会议讨论决定,可以向本村经济组织或者村民

筹集。收支账目应当按期公布，接受村民和本村经济组织监督。

第十八条 依照法律被剥夺政治权利的人编入村民小组，村民委员会应当对他们进行监督、教育和帮助。

第十九条 驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业、事业单位的人员，不参加村民委员会组织；不属于村办的集体所有制企业、事业单位的人员，可以不参加村民委员会组织。但是，他们都应当遵守村规民约。所在地的村民委员会讨论同这些单位有关的问题，需要他们出席会议的时候，他们应当派代表出席。

第二十条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据本法和本地区实际情况，规定实施的步骤和办法。

第二十一条 本法自 1988 年 6 月 1 日起试行。

中华人民共和国村民委员会组织法

（1998 年 11 月 4 日第九届全国人民代表
大会常务委员会第五次会议通过）

第一条 为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设，根据宪法，制定本法。

第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

第三条 中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。

第四条 乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。

村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

第五条 村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。

村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。

村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。

第六条 村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行法律规定的义务，爱护公共财产，维护村民的合法的权利和利益，发展文化教育，普及科技知识，促进村和村之间的团结、互助，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

第七条 多民族村民居住的村，村民委员会应当教育和引导村民加强民族团结、互相尊重、互相帮助。

第八条 村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则设立。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意后，报县级人民政府批准。

第九条 村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。

村民委员会成员中，妇女应当有适当的名额，多民族村民居住的村应当有人数较少的民族的成员。

村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。

第十条 村民委员会可以按照村民居住状况分设若干村民小组，小组长由村民小组会议推选。

第十一条　村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。

村民委员会每届任期三年，届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任。

第十二条　年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

有选举权和被选举权的村民名单，应当在选举日的二十日以前公布。

第十三条　村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。

第十四条　选举村民委员会，由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应当多于应选名额。

选举村民委员会，有选举权的村民过半数投票，选举有效；候选人获得参加投票的村民的过半数的选票，始得当选。

选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果应当当场公布。选举时，设立秘密写票处。

具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

第十五条　以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，有关机关应当负责调查并依法处理。以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段当选的，其当选无效。

第十六条　本村五分之一以上有选举权的村民联名，可以要求罢免村民委员会成员。罢免要求应当提出罢免理由。被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。村民委员会应当及时召开村民会议，投票表决罢免要求。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。

第十七条　村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。

召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数参加，或者有本村三分之二以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。必要的时候，可以邀请驻在本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席村民会议。

第十八条　村民委员会向村民会议负责并报告工作。村民会议每年审议村民委员会的工作报告，并评议村民委员会成员的工作。

村民会议由村民委员会召集。有十分之一以上的村民提议，应当召集村民会议。

第十九条　涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理：

（一）乡统筹的收缴办法，村提留的收缴及使用；

（二）本村享受误工补贴的人数及补贴标准；

（三）从村集体经济所得收益的使用；

（四）村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；

（五）村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案；

（六）村民的承包经营方案；

（七）宅基地的使用方案；

（八）村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利

益的其他事项。

第二十条　村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。

村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。

第二十一条　人数较多或者居住分散的村，可以推选产生村民代表，由村民委员会召集村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项。村民代表由村民按每五户至十五户推选一人，或者由各村民小组推选若干人。

第二十二条　村民委员会实行村务公开制度。

村民委员会应当及时公布下列事项，其中涉及财务的事项至少每六个月公布一次，接受村民的监督：

（一）本法第十九条规定的由村民会议讨论决定的事项及其实施情况；

（二）国家计划生育政策的落实方案；

（三）救灾救济款物的发放情况；

（四）水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项。

村民委员会应当保证公布内容的真实性，并接受村民的查询。

村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的，村民有权向乡、民族乡、镇人民政府或者县级人民政府及其有关主管部门反映，有关政府机关应当负责调查核实，责令公布；经查证确有违法行为的，有关人员应当依法承担责任。

第二十三条　村民委员会及其成员应当遵守宪法、法律、法

规和国家的政策，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务。

第二十四条 村民委员会决定问题，采取少数服从多数的原则。

村民委员会进行工作，应当坚持群众路线，充分发扬民主，认真听取不同意见，坚持说服教育，不得强迫命令，不得打击报复。

第二十五条 村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。人口少的村民委员会可以不设下属委员会，由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生等工作。

第二十六条 村民委员会应当协助有关部门，对被依法剥夺政治权利的村民进行教育、帮助和监督。

第二十七条 驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业、事业单位的人员不参加村民委员会组织。但是，他们都应当遵守有关村规民约。所在地的村民委员会、村民会议或者村民代表讨论和处理同这些单位有关的问题，应当与他们协商解决。

第二十八条 地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本行政区域内保证本法的实施，保障村民依法行使自治权利。

第二十九条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据本法，结合本行政区域的实施情况，制定实施办法。

第三十条 本法自公布之日起施行。《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》同时废止。

参考书目

01. 艾恺《最后的儒家》，江苏人民出版社，1995年。

02. 杜赞奇《文化、权力与国家》，江苏人民出版社，1995年。

03. 桑格瑞《一个中国村社的历史与魔力》，江苏人民出版社，1995年。

04. 米格代尔《农民、政治与革命》，中央编译出版社，1996年。

05. 金雁等《农村公社、改革与革命》，中央编译出版社，1996年。

06. 曹幸穗《旧中国苏南农村经济研究》，中央编译出版社，1996年。

07. 恰亚诺夫《农民经济组织》，中央编译出版社，1996年。

08. 孙达人《中国农民变迁论》，中央编译出版社，1996年。

09. 秦晖等《田园诗与狂想曲》，中央编译出版社，1996年。

10. 巴林顿·摩尔《民主与专制的社会起源》，华夏出版社。

11. 布莱克《现代化的动力》，四川人民出版社，1988年。

12. 罗吉斯等《乡土社会变迁》，浙江人民出版社，1988年。

13. 施坚雅《中国农村的市场和社会结构》，中国社会科学

出版社,1998年。

14. 阿尔蒙德等主编《当代比较政治学:世界展望》,商务印书馆,1993年。

15. 费孝通《乡土中国》,三联书店,1985年。

16. 黄宗智《华北的小农经济与社会变迁》,中华书局,1986年。

17. 朱光磊主编《大分化新组合》,天津人民出版社,1994年。

18. 朱光磊等《当代中国社会各阶层分析》,天津人民出版社,1998年。

19. 朱光磊《当代中国政府过程》,天津人民出版社,1997年。

20. 杨爱民《村级政治的改革与发展》,香港天马图书有限公司,1993年。

21. 杨爱民主编《乡村管理的历史与现实》,中国文史出版社,1990年。

22. 张乐天《告别理想:人民公社制度研究》,东方出版中心,1998年。

23. 折晓叶《村庄的再造》,中国社会科学出版社,1997年。

24. 杨龙《经济发展的政治分析》,天津人民出版社,1993年。

25. 杨龙《权力与市场》,黑龙江人民出版社,1998年。

26. 徐勇《中国农村村民自治》,华中师大出版社,1997年。

27. 徐勇《包产到户沉浮录》,珠海出版社,1998年。

28. 张厚安主编《中国农村基层政权》,四川人民出版社,1992年。

29. 张厚安等《中国农村政治稳定与发展》,武汉出版社,1995年。

30. 张厚安等主编《中国农村基层建制的历史演变》,四川人民出版社,1992年。

31. 张厚安等主编《县以下层次区划模式》,四川人民出版社,1992年。

32. 张厚安等编著《中国乡镇政权建设》,四川人民出版社,1992年。

33. 梁开金、贺雪峰《村级组织制度安排与创新》,红旗出版社,1999年。

34. 李学举《中国城乡基层政权建设工作研究》,中国社会出版社,1994年。

35. 李学举等编著《中国乡镇政权的现状与改革》,中国社会出版社,1994年。

36. 秦志华《中国乡村社区组织建设》,人民出版社,1995年。

37. 王振耀等主编《乡镇政权与村委会建设》,中国社会出版社,1996年。

38. 陈学慎等主编《乡镇政治制度建设》,海洋出版社,1991年。

39. 陈学慎主编《中国县组行政管理学》,中国工人出版社,1990年。

40. 王振海等主编《新视角下的政治》,中国社会科学出版社,1995年。

41. 陈光金《中国乡村现代化的回顾与前瞻》,湖南出版社,1996年。

42. 刘学灵《东方社会政治形态史论》,上海远东出版社,1995年。

43. 侯建新《现代化第一基石》,天津社会科学院出版社,1991年。

44. 乔志强主编《近代华北农村社会变迁》,人民出版社,1998年。

45. 凌志军《历史不再徘徊》,人民出版社,1997年5月。

46. 林蕴晖、顾训中《人民公社狂想曲》,河南人民出版社,1995年。

47. 谢春涛《大跃进狂澜》,河南人民出版社,1994年。

48. 孙启泰等《大寨红旗的升起与坠落》,河南人民出版社,1990年。

49. 魏新生《中国:走向成功之路》,河南人民出版社,1994年。

50. 林蕴晖等《凯歌行进的时期》,河南人民出版社,1989年。

51. 丛进《曲折发展的岁月》,河南人民出版社,1989年。

52. 王年一《大动乱的年代》,河南人民出版社,1988年。

53. 王洪模《改革开放的历程》,河南人民出版社,1989年。

54. 杜润生主编《中国农村改革决策纪事》,中央文献出版社,1999年。

55. 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》(上、下),中共中央党校出版社,1991年。

56. 王铭铭《村落视野中的文化与权力》,三联书店,1997年。

57. 王铭铭等主编《乡土社会的秩序、公正与权威》,中国政

法大学出版社，1997年。

58. 明恩溥《中国乡村生活》，时事出版社，1998年。

59. 贾平凹《我是农民》，吉林人民出版社，1998年。

60. 韩明谟著《中国社会与现代化》，中国社会出版社，1998年。

61. 袁方等《中国社会结构转型》，中国社会出版社，1998年。

62. 王沪宁《当代中国村落家族文化》，上海人民出版社，1991年。

63. 周晓虹《传统与变迁》，三联书店，1998年。

64. 麦天枢《中国农民》，三联书店，1994年。

65. 张鸣《乡土心路八十年》，上海三联书店，1997年。

66. 陈家骥主编《中国农民的分化与流动》，农村读物出版社，1990年。

67. 中共天津市委宣传部编《回顾与展望》，天津人民出版社，1998年。

68. 《农村经济与社会》编辑部《中国农村经济改革与发展的讨论》，社会科学文献出版社，1993年。

69. 陈吉元等《人口大国的农业增长》，上海远东出版社，1996年。

70. 林毅夫《制度、技术与中国农业发展》，上海三联书店、上海人民出版社，1994年。

71. 赵昌文《农业宏观调控论》，西南财经大学出版社，1996年。

72. 郑宏毅主编《农村城市化研究》，南京大学出版社，1998年。

73. 高珮义《中外城市化比较研究》，南开大学出版社，1991年。

74. 张红宇等编著《中国农村土地制度建设》，人民出版社，1995年。

75. 王贵宸《中国农村现代化与农民》，贵州人民出版社，1994年。

76. 郭晓鸣等《农民与土地——历史·现实·未来》，贵州人民出版社，1994年。

77. 马国强等《中国农民收入问题研究》，贵州人民出版社，1994年。

78. 张红宇《中国农民与农村经济发展》，贵州人民出版社，1994年。

79. 陈文辉等《农民与工业化》，贵州人民出版社，1994年。

80. 张琦等《中国农民就业新探索》，贵州人民出版社，1994年。

81. 徐璋勇等《农民与城市化》，贵州人民出版社，1994年。

82. 王寛让等《传统农民向现代农民的转化》，贵州人民出版社，1994年。

83. 刘振伟《农民与农村组织建设》，贵州人民出版社，1994年。

84. 赵秀玲《中国乡里制度》，社会科学文献出版社，1998年。

85. 中科院国情分析研究小组《城市与乡村》，科学出版社，1994年。

后 记

一

回头想来，或许对于我的家人来说，我真是太自私了。

因为我当初选择在大学教书的时候，纯粹是出于自己偏狭的个人爱好，可以说几乎一点也没有想过如何去回报家人。我出生在黄土高原的一个典型的中国内陆的小村庄里，尽管父亲是中学教师，但是全家也只能勉强维持一个在当地农村属于中等水平的生活。因此，在我大学毕业又接着读完了研究生之后，我家的经济状况就几乎要捉襟见肘了，我的父母也一下子苍老了许多。尤其让我难以释怀的是我的爷爷和奶奶，他们是传统的中国农民的优良品德的真实代表，勤劳、俭朴、忍让，但是他们也像传统的中国农民一样一辈子经历了太多太多的苦难，所以我不止一次地暗地里发誓要让他们过上更好的生活。可是我在选择职业的时候，明知大学教师的薪水实现不了我这个愿望却仍然选择了这个职业，这怎能不说是自私呢？那时我已经“中毒”太深了，深深地迷恋上了大学教师这种自由的职业和生活，陶醉于读书、做学问的梦想之中，于是我就在矛盾中背弃了自己的誓言。

青年教师的生活却并不那么美好，前几个月的工资连自己

的生活都不能维持，集体宿舍一住就是五年，至今自己仍无立锥之地。当一个人连自己的生存都难以保障的时候，他又能拿什么去回报家人呢？这大概就是自由的代价！每念及此，我总是羞愧万分。但是父母和爷爷奶奶却仍然以我为荣，给了我无私的关爱和支持，这更使我难以面对。最让我痛心的是，在参加工作的第二个年头我的奶奶就与世长辞了，我终于没能让她过上更好的日子，只好在她的坟头一遍又一遍地扼腕叹息。

我的妻子乔娟是一位有着童话般纯真心灵的理想主义者，她从不计较我那微薄的工资，也不计较我们那无立锥之地的生活处境，总是满心欢喜地给我以支持和鼓励。这在当今物质主义大行其道的时代，让我不啻感受到了一种世外的清凉境界，无疑给了我莫大的精神安慰和动力。为了能让我专心于我的工作和事业，她几乎很少向我提出家务劳动方面的要求。在我修改本书的时候，正是她艰难地孕育着“祖国的下一代”的时刻，由于时间紧迫，我无法对她多加照顾，但她丝毫也不计较，仍然对我满面春风。她对我的理解、支持和鼓励，以及她那纯真、乐观的人生态度，都是我享之不尽的财富。

二

能够走上学术之路，热心于中国农村政治的研究，我要衷心地感谢三位老师，他们是南开大学政治学系的车铭洲教授和朱光磊教授，以及目前就职于香港浸会大学的李连江先生。朱光磊教授是我大学本科时的班导师，我上研究生以后也多次参与他所主持的课题，正是在与他长期的交往和学习过程中，我逐渐对学术研究产生了浓厚的兴趣，并最终热爱上了大学教师的职业。

至于对于农村政治研究的兴趣，则要直接归功于车铭洲教授和李连江先生的热情鼓励。我最早对于农村政治问题的研究是在1994年我的硕士学位论文中，不过我当时的目的只不过是完成答辩拿到学位而已，根本没有想以后再去研究它，但是车老师和李老师颇具远见卓识地认为中国农村政治研究大有可为，鼓励我继续深入下去。当时车老师是政治学系的系主任、法政学院院长，在我留校任教之后，他就要求我准备为本科生开设一门关于中国农村政治的选修课，并且力主成立了南开大学中国农民问题研究中心，这为我从事农村政治的研究提供了非常好的条件。

当然，在我的求学过程中，南开大学政治学系的其他各位老师也给了我很多有益的教诲，即使在我工作之后，我也不时能从他们那里学到很多东西，受到很多鼓励，所以我也要对他们表示感谢。另外，在我讲授农村政治学课程的过程中，南开大学政治学系的学生们积极参与课堂的学习和讨论，也向我提出了许多有价值的问题。他们对于农村政治的兴趣也激励着我坚持这方面的研究工作，他们在提问、发言和作业中的观点也给了我不少启发，我的许多认识就是直接来源于他们的观点，因此我也要向他们表示感谢。

美国的亨利卢斯基金会(the Henry Luce Foundation)在李连江先生和美国的中国问题专家、俄亥俄州立大学政治学教授欧博文先生的引介下，对我在中国农村政治方面的研究提供了长期的支持，在此我也要表示特别的感谢。

三

至于这本书的写作和出版，朱光磊教授功不可没。因为我虽

然喜欢读书，但是从骨子里说，我在写作方面并不是一个勤勉的人，如果胆敢与圣人的“述而不作”相比，我大概应当属于“读而不作”之类，所以如果没有朱老师反反复复的旁敲侧击和正面督促，这本书是不可能现在就能完成的。朱老师还阅读了本书的大部分初稿，对于书的框架和一些具体问题提出了很好的修改意见。另外，李连江老师也不辞辛苦阅读了本书的全部章节，很有针对性地提出了宝贵的意见，他的敬业精神令人为之动容。南开大学政治学系的车铭洲教授以长者之尊欣然提笔为本书作序，实属作者的荣幸。

出版一本由名不见经传的年轻作者完成的学术著作是要冒很大风险的，但是天津人民出版社的领导同志和本书的责任编辑盛家林先生本着繁荣农村政治研究、扶助青年学者的精神，充分肯定了本书的选题，毅然安排出版，使我深受鼓舞和感动。尤其是责任编辑盛家林先生以他特有的文化人的敏锐性和严谨态度，为本书提出了许多建设性的修改意见和高品位的写作目标，使本书的修改工作质量大为提高。

在本书的写作过程中，参阅了大量的已有研究成果，其中著作部分在参考书目中专门列出，论文部分也在各章节注释中标出，对于这些成果在此一并致谢。

四

作者、编辑和读者肯定谁也不希望书中有漏洞和错误出现，但是由于这是作者的“处女作”，更主要的是由于知识和能力的限制，所以如果书中有什么漏洞和错误的话，那一定与其他人都无关，而是由于我的疏漏或才力不济所致。本着进一步提高和学

习的愿望，作者真诚地欢迎农村政治研究的前辈、同行和读者朋友们指出书中的疏漏之处，或者就某些问题进行讨论。我的常规性的通讯地址是：300071，天津市八里台南开大学政治学系，电子信箱是：nk2000@126.com。

同顺 1999 年冬于南开大学东村 31 号